الإدارة العامة الحديثة

أيمن عودة المعاني
كلية الأعمال / الجامعة الأردنية



الطبعة الأولى
2010

الإدارة العامـة الحديثـة

أيمن عوده المعاني

كلية الأعمال

الجامعة الأردنية

دار وائل للنشر

الطبعـة الأولى

2010

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2010/5/1736)
المعاني ، أيمن عوده
الإدارة العامة الحديثة / أيمن عوده المعاني.
- عمان: دار وائل للنشر والتوزيع ، 2010 .
(307) ص
ر.إ. : (2010/5/1736)
الواصفات: الإدارة العامة
* تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية
****
رقم التصنيف العشري / ديوي : 350
ISBN 978-9957-11-900-3 (ردمك)

* الإدارة العامة الحديثة
* أيمن عوده المعاني
* الطبعــة الأولى 2010
* جميع الحقوق محفوظة للناشر



دار وائــل للنشر والتوزيع
* الأردن - عمان - شارع الجمعية العلمية الملكية - مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري رقم (2) الطابق الثاني
هـاتف : 00962-6-5338410 - فاكس : 00962-6-5331661 - ص. ب (1615 - الجبيهة)
* الأردن - عمـان - وسـط البـلد - مجمـع الفحيص التجــاري- هــاتف: 00962-6-4627627
www.darwael.com
E-Mail: Wael@Darwael.Com

إن الإدارة التي تستطيع تحقيق الأهداف بجديـة وبكلفـة أقل وزمن أقصر، هي الإدارة الحصيفة، التي تقـوم عـلى إيجـاد مؤسسات متخصصة فاعلة تعمل بروح الفريق الواحد، وتتـوفر لها قيادات إدارية كفؤة نزيهـة، تقـدم الصـالح العـام عـلى أي اعتبار آخر، وتتصف بالعدالـة والمبـادرة والإبـداع، وتركـز عـلى العمل الميداني، وتتصدى للمعاضل قبل وقوعهـا أو حـين يكـون من السهل التعامل معها قبل أن تتفاقم، وتنأى عـن الانحـراف والعبث والاستغلال والمحسوبية.

صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني المعظم


تليجرام
مكتبة سور الأزبكية

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة

الموضوع	الصفحة

قائمة الأشكال

المقدمــــة

الإدارة العامة هي أحدى حقول الإدارة بشكل عام تختص بتنظيم الموارد المتاحة وتوجيهها لتحقيق السياسة العامة. وهي بأجهزتها المتمثلة بالوزارات والادارات المركزية والمؤسسات العامـة تتـولى تحقيـق أهـداف الدولة في شتى مجالات الحياة التي تهم المواطنين بكفاءة وفاعليـة. وقـد شهد هذا الحقل عبر العصور تطوراً كبيراً يتناسب مع تزايـد الاحتياجـات من الخدمات والسلع تزايداً كمياً ونوعياً مما ألقى عـلى الـدول بمختلـف ايدولوجياتها عبءً كبيراً استدعاها للاهتمام المتزايد بتنميـة مجتمعـاتهم فضاعف من مهامها وارتقـى بأهـدافها مـن مجـرد حـامٍ للأمـن ومحقـق للعدل إلى ساعٍ لتوفير الرفاه وتوزيع الثروات وتقـديم الخـدمات العامـة. فلم تَعُد الدولة دولة حراسة وإنما أصبحت تُدعى دولة إدارة.

إن التغييرات السياسـية والاقتصـادية والاجتماعيـة الواسـعة التـي شهدها العالم في أواخر القرن العشرين مثـل: انحسـار الـنظم الشـمولية، وبـروز ظـاهرة العولمـة، وزيـادة حجـم التجـارة العالميـة، وزيـادة حـدة المنافسـة، وسرعـة انتقـال المعلومـات، وسـهولة انتقـال رؤوس الأمـوال والعاملين بين دول العـالم المختلفـة كلهـا شـكلت ضـغوطاً متزايـدة عـلى المنظمات العامة لتحسين جودة منتجاتها من السلع والخدمات وتقلـيص كلفتها، فكان لزاماً على المنظمات لمواجهـة تلـك التحـديات البحـث عـن أساليب إدارية حديثة تمكنها من البقاء والاستمرارية وزيادة قدرتها عـلى تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعلية. وظهر العديد من النماذج التـي تنـادي بالاصلاح الإداري مثل أنموذج إعادة اختراع الحكومة في الولايات المتحدة

الأمريكيــة، ونمــاذج التميّــز في كــل مــن بريطانيــا والأردن، وأنمــوذج الحكمانية الذي نادى به البنك الدولي وغيرها. كما ظهـرت العديـد مـن الفلسفات الإدارية الحديثة التي تهـدف في مجملهـا إلى تجويـد مسـتوى الخدمات والسلع التي تقدمها الإدارة العامة، والحد من الهدر في الموارد، وخفض شكاوى المواطنين، وتذمر الموظفين.

يحتوي هذا الكتاب على إثني عشر فصلاً موزعـاً في بـابين، يتنـاول الباب الأول أُسس ومفاهيم الإدارة العامـة ويتكـون مـن الفصـول الأربعـة الأولى، يستعرض الفصل الأول ماهيـة الإدارة العامـة وخصائصـها ومبادئهـا والبيئة التي تعمل فيها والفرق بينها وبين إدارة الأعـمال. ويتنـاول الفصـل الثاني البيروقراطية في الإدارة العامة. أما الفصل الثالث فيتطرق إلى القطـاع العام من حيث نشأته وتطوره. ويبين الفصل الرابع التنظيم الإداري للدولة فيبحث في المركزية الإدارية واللامركزية وصورهما ومزاياهما ومثالبهما.

أما الباب الثاني فيتحدث عن الاتجاهات الحديثة التي ظهرت ابتداءً من أواخر القرن العشرـين في حقـل الإدارة العامـة، حيـث يتنـاول الفصـل الخامس من هـذا البـاب موضـوع التخاصـية، فيعـرف المفهـوم ويبـيّن آراء المؤيدين والمعارضين له، كما يستعرض أساليب التخاصـية وأهـم الأسـاليب المطبقة في الأردن. وفي الفصل السادس يتحدث عن موضوع إعادة هندسة نظـم العمـل، فيعرّفـه مبينـاً عنـاصره ومراحـل تطبيقـه ومبينـاً فوائـده ومعوقـات تطبيقـه. وفي الفصـل السـابع يتنـاول التمكـين الإداري، فيبـيّن مفهومه وفوائده وخطوات إحداثه وأهم عنـاصره ومعوقـات تطبيقـه. وفي الفصـل الثـامن يسـتعرض إدارة الجـودة الشـاملة مبينـاً مفهومهـا وفوائـد تطبيقهـافي القطـاع العـام والمرتكـزات الأساسـيةلنجاحهاومراحل تطبيقهـا، ومبيناًأهم أنظمةوجوائزالجودةمثل:جائزةبالدريج،والجائزة الأوروبية للجودة،

وجـائزة ديمـنج، وجـائزة الملـك عبـد الله الثـاني لتميّـز الأداء الحكـومي والشـفافية، ونظـام إدارة الجـودة (ISO 9000 : 2000) ثـم يسـتعرض معوقـات تطبيـق إدارة الجـودة الشـاملة في القطـاع العـام. وفي الفصـل التاسع يتناول موضوع إدارة المعرفة مبينـاً مفهومهـا وفوائـدها وأنواعهـا وأبرز عناصرها ومعوقات تطبيقها في تلك المنظمات. وفي الفصـل العـاشر يتحـدث عـن الحكمانيـة ومفهومهـا ومكوناتهـا وعناصرهـا. وفي الفصـل الحادي عشر يستعرض الحكومة الالكترونية فيعرفها ويبيّن أهم معوقات وجودها ومراحل تطبيقها وأهم مزاياها ومثالبها. وفي الفصل الثاني عشر الأخير يبحث في إعادة اختراع الحكومة ويعرف أبرز نماذج اصلاح الإدارة العامة في العصر الحديث كمثل أنموذج الإدارة العامة الجديدة، وأنمـوذج إعادة اختراع الحكومة، وأنموذج تميّز الأداء الحكومي.

وهكـذا تطـورت الإدارة في سـيرتها التاريخيـة وسـتظل تتطـور في مفاهيمهـا وأنظمتهـا وخصائصـها وفـق تطـور الأمـم ونمـو احتياجاتهـا ومتطلباتهـا. الإدارة حركـة متمّـردة عـلى الجمـود والسـكينة والسـلبية ومتطلعة إلى الأفق الواسع والمدى الأبعد.

البــاب الأول

الإدارة العامـــــة

أسس ومفاهيـم

1

الفصل الأول
الإدارة العامة : مفاهيم أساسية

يُمكننا القول إنه ليس هناك دول متخلفة اقتصادياً، بل هي دول متخلفة إدارياً فقـط. فكـل مـا أُجـري مـن تجـارب الـدول الناميـة تؤكـد أن الإدارة هـي المحـرك الأسـاسي للتنميـة. وبغـير الإدارة لا يمكـن تحقيق التنمية ولو توافرت عناصر الانتاج الأخرى.
بيتر دركر

الفصل الأول
الإدارة العامة
مفاهيم أساسية

أولاً: ماهية الإدارة :

مـارس النـاس الإدارة منـذ قـديم الزمـان، فقـد تواصـلوا في البـدء لتحقيق أهداف محددة عن طريق الأسر، ثم عن طريـق القبائـل، وبعـد ذلك في وحدات تنظيميـة وسياسـية أكـثر تعقيـداً. فأقيمـت الأهرامـات، والمعابد، والأضرحة، والمدن، والزراعـة، والتجـارة وغيرهـا مـن النشـاطات الاجتماعية المدروسة باستخدام التقنيات والعمليـات الإداريـة، ذلـك لأن الإدارة الجيـدة كانـت تقـف وراء كـل نجـاح وإنجـاز وتفسر التقـدم أو التخلف في أي مجتمـع. فعنـدما قامـت الثـورة البلشـفية في روسـيا عـام 1917 وتحقق لها الاستقرار، قال رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وقتئذ: إن النظام الشيوعي قد قام في الشرق، ولـدى أمريكـا نظامهـا في الغـرب، وأي النظـامين يتفـوق سـيكون بسـبب أفضـلهما إدارة (درويـش وتكـلا، 1980).

ويقول "بيتر دركر" [*] كانت الأدوار النجومية في الاقتصاد العالمي في الماضي تقـوم دائمـاً عـلى التفـوق في الاختراعـات التكنولوجيـة. فقـد أصـبحت بريطانيـا العظمى قوة اقتصادية في أواخر القرن الثامن عشر وأوائـل القـرن التاسـع عشر من خلال التجديد في المحرك البخاري، وصناعة المنسوجات، والسكك الحديدية،

[*] بيتر دركر Peter drucker (1909-2005) يعتبر الأب الروحي لعلم الإدارة الحديثة، ويعتبره البعض الرجل الذي اخترع الإدارة. وهو أول من تحـدث عـن ثـورة المعلومـات وتأثيرهـا عـلى حقل الاقتصـاد والأعـمال. وقـد كـان اسـتاذاً لـلإدارة في كليـة كليرمونـث للدراسـات العليـا في كاليفورنيا في الولايات المتحدة الأمريكية (Wikipedia,2010)

وصناعة الحديد، والتأمين. وارتفع نجم ألمانيا الاقتصادي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر بفضل اختراعاتها في ميادين الكيمياء والكهرباء والإلكترونيات والبصريات والفولاذ، وبفضل اختراع المصرف الحديث. وبزغت الولايات المتحدة كقوة اقتصادية في نفس الوقت نتيجة القيادة الإبداعية في مجال الفولاذ والكهرباء والاتصالات اللاسلكية والالكترونيات والسيارات والزراعة والمعدات المكتبية والطيران. أما اليابان فتعتبر القوة الاقتصادية الوحيدة العظيمة التي بزغ نجمها في القرن العشرين ولم تكن رائداً تكنولوجياً في أي حقل معين من الحقول، وإنما كان صعودها مبنياً على مباشرة القيادة في فن الإدارة وبخاصة فيما يتعلق بإدارة الناس باعتبارهم مورداً أكثر منه تكلفة. فكيفوا إدارة الغرب لكي تتوافق وقيمهم وتقاليدهم، كما تبنوا نظرية التنظيم لكي يصبحوا أكثر ممارسي اللامركزية احترافاً في العالم (باور، 1997).

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة تبعاً لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها: فقد عرفها بعضهم بأنها " كل جهد إنساني يجمع الناس* من ذوي المعرفة والمهارات المتنوعة في مؤسسة واحدة " (باور، 1997). وعرفها آخرون بأنها " إنجاز الأشياء بوساطة الأشخاص وعن طريقهم " (ماتيسون وايفا نسيفش، 1999). وعرفهافردريك تايلو** Frederick Taylor بأنها " المعرفة

---

* يقول رئيس أمريكا الأسبق جيرالد فورد Gerald Ford (1913-2006) : لقد أمضيت حياتي كلها وأنا أحاول الجمع بين الناس. وحاولت دوماً ايجاد بيئة للعمل كفريق، سواء في الرياضة، أو على ظهر السفينة في البحرية، أو في السياسة. واعتقد أن هذه هي الطريقة الوحيدة لانجاز العمل (بينيس ، 1996).

** فردريك تايلور Frederick Winslow Taylor (1856-1915) عالم إدارة أمريكي، وهو رائد مدرسة الإدارة العلمية Scientific Management (Wikipedia, 2010) .

الصحيحة لما يُراد أن يقوم به الأفراد، والتأكد مـن أنهـم يفعلونـه بأحسـن طريقـة وأرخـص تكلفـة " (القريـوتي [1]، 2006). وعرفهـا (Kinicki and Williams, 2006) بأنها " إنجاز أهداف المنظمة بأسلوب يتميّـز بالكفـاءة والفاعليـة مـن خـلال التخطـيط والتنظـيم والقيـادة والرقابـة للمـوارد التنظيمية ". وعرفها (Robbins & Coutler, 2003) بأنها " عملية تنسيق وتكامل أنشطة العمل من أجل إنجاز الأهداف بكفاءة وفاعلية عن طريـق الأفـراد ". ويعرفهـا (العواملـة، 2002) بأنهـا " تجميـع منسـق للطاقـات البشرية والمادية لتحقيق أهداف مرسومة مسبقاً " . وعرفهـا (Hitt et al, 2009) بأنها " جمع الموارد وتوجيهها من أجل تحقيق أهداف المنظمة ".

ويعرفها (القريوتي [1]، 2006) بأنهـا: "اسـتغلال المـوارد المتاحـة عـن طريق تنظيم الجهود الجماعية وتنسيقها بشكل يحقق الأهـداف المحـددّة بكفاية وفاعلية وبوسائل إنسانية وضمن المشروعية". ومـن اسـتقراء هـذا التعريف يمكن استخلاص العناصر التالية لأي عمـل إداري جيـد (القريـوتي [1]، 2006):

1- الصفة التنظيميـة: تعتـبر الإدارة عمـلاً مـنظماً بعيـداً عـن العشـوائية تقوم على توليف جهود العاملين لتحقيـق أهـداف المنظمـة بكفـاءة، وتعمد إلى التوفيق بين العديد من المتناقضات، فالمنظمة لها أهـدافها التي تسعى إلى تحقيقها وموارد ماديـة محـدودة، وللأفـراد حاجـاتهم وأهدافهم الشخصية، وهم ذوو شخصيات متغايرة وبيئـات مختلفـة. ولذلك فقد عرفت الإدارة بأنها "فن جمع المتناقضات".

2- الصفة الهدفية: تنشأ المنظمة عادة لتحقيق هدف محـدد، وتعمـل الإدارة على توجيه جهود العاملين فيها لتحقيـق هـذا الهـدف بأقـل جهد وكلفة وأسرع وقت وبأحسن نوعية ممكنة.

3- الصفة الجماعية: تعرف الإدارة بأنها جمع جهود العـاملين لتحقيـق هدف مشترك. فالإدارة لا تؤمن بالعمل الفردي والجهد المبعثر. ومع أنَّ التنظيمات توظف أفراداً لأداء العمل فيها، إلاّ أن هـؤلاء الأفـراد يعملون ضمن أقسام وإدارات أو جماعات يتفاعلون معها ويؤثرون بقيمها ومبادئها ويتأثرون أنفسهم بها.

4- الكفاءة والفاعلية: ويقصـد بالكفـاءة Efficiency العمليـات التـي يقـوم التنظـيم مـن خلالهـا بتحقيـق الحـد الأعـلى مـن الأهـداف باستخدام الحد الأدنى من الموارد. أمـا " الفاعليـة " Effectiveness فيقصـد بهـا مـدى تحقيـق التنظـيم لأهدافـه مـن خـلال المـوارد المتوافرة. وقد تزايد اهتمام التنظيمات بعنصري الكفـاءة والفاعليـة نظراً لندرة الموارد المتاحة وزيادة توقعات النـاس في الحصـول عـلى منتجات ذات جودة عالية وخدمات متميزة بأسعار منافسة.

5- إنسانية الوسائل: تم التركيز على هذه الصـفة بعـد ظهـور المدرسـة السلوكية التي ركزت على وجوب ابتعاد الإدارة عن الظلم والتسلط، والاهتمام بمعاملة العاملين بوسائل إنسانية تحفظ للإنسـان كرامتـه لما لذلك من أثر إيجابي على روحه المعنوية، وعلى المنـاخ التنظيمـي الذي يسود المنظمـة، مـما يـنعكس إيجابـاً عـلى إنتاجيـة العـاملين ومستوى رضاهم وولائهم التنظيمي.

6- المشرـوعية: لابـد أن تكـون الوسـائل المتبعـة في تحقيـق الأهـداف مشروعة قانوناً، فالغاية هنا لا تبرّر الوسيلة.

ثانياً: مجالات الإدارة:

تعمــل الإدارة في قطاعــات المجتمــع الثلاثــة؛ العــام والخــاص والتطـوعي. ففـي القطـاع الخـاص تعمـد إلى إدارة النشـاط الاقتصـادي لتحقيق الربح كهدف أسـاسي، بيـنما في القطـاع العـام تسـعى الإدارة إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وتقـديم الخـدمات. وفي القطـاع التطـوعي تسعى الإدارة إلى تقديم الأعمال الخيرية والتطوعية الهادفة إلى معالجـة الاختلالات الاجتماعية، ومساعدة الأجهزة في القطاع العـام للقيـام بهـذه الأعباء ذات التكاليف الكبيرة. إن كثيراً من مؤسسات هذا القطـاع يخـدم المصـلحة العامـة عـن طريـق تقـديم بضـائع وخـدمات عامـة شـبيهة بالخدمات الحكومية ويتلقى تمويلاً شعبياً، وكونها تعمل في مجال الرعاية العامة فإنها تخضع للقواعد والتنظيمات التي تفرضـها الحكومـة وتعمـل تحت الرقابة العامـة (كـاير وويسـلر، 1996). وعـلى المسـتوى الخـارجي فهناك إدارة المؤسسات الإقليمية، مثل: جامعة الدول العربيـة، ومنظمـة المـؤتمر الإسـلامي، والإتحـاد الإفريقـي وغيرهـا. وكـذلك إدارة المؤسسـات الدولية مثل: الأمم المتحدة ووكالاتها المختلفة. إلاّ أننا سنقصر حـديثنا في هذه الدراسة على موضوع الإدارة العامة.

ثالثاً: الإدارة العامة:

تعود نشأة الإدارة العامة ككيـان تنظيمـي هـادف إلى نشـوء الحضـارات الإنسانية وظهور المجتمع المـدني. ويـرى بعـض البـاحثين أن بـوادر دراسـة حقـل الإدارة العامة تعود في جذورها إلى العصور الوسطى في بروسـيا (أفنـدي، 1998). بينما يعود ظهور علم الإدارة العامة كحقل دراسي متخصص إلى عام 1887 في

الولايات المتحدة الأمريكية حيث نشر الرئيس الأمريكي الأسبق ودرو ويلسون[*] Woodrow Wilson مقالةً له بعنوان "دراسة الإدارة العامة" دعا فيها إلى إتباع الأسس العلمية في أداء الأعمال الحكومية بما يضمن حُسن استغلال الموارد العامة، ويحقق أهداف المجتمع. (ياغي، 2010).

ولقد شُبهت الإدارة العامة بالحياة في مستنقع بسبب الغموض الذي يكتنفها، فالحكومة تتدخل في معظم الأعمال التي يقوم بها الناس لأنها المصدر الأساسي للخدمات الذي يُبقي المجتمع متماسكاً والحَكَم النهائي الذي يضمن أن نشاط شخصٍ ما لا يضر بالآخرين (كاير و ويسلر، 1996) وهذا ما يجعل حدودها غير واضحة المعالم مما يشكل تحدياً في وضع تعريف واضح ومحدد لما تعنيه الإدارة العامة. ولذلك تعددت التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم بتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها: فقد عرفها ليونارد وايت[**] Leonard White بأنها "العمليات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة " (محمد، 2006). وعرفها (phiffner & persthus, 1967) بأنها " تنسيق المجهودات الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ". وعرفها (ياغي، 2010) بأنها " تحقيق الأهداف العامة عن طريق استخدام القوى البشرية والموارد المادية المتاحة بأساليب علمية لرفع الكفاية الإنتاجية في الأجهزة الحكومية ".

[*] ودرو ويلسون Woodrow Wilson (1856-1924) عمل استاذاً في جامعة برنستون Princeton الأمريكية ثم رئيساً لها. وفي عام 1913 انتخب رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية . (Wikipedia, 2010)

[**] ليونارد وايت Leonard White (1891-1958) مؤرخ أمريكي في مجال الإدارة العامة . (Wikipedia, 2010)

ويرى بعض البـاحثين أن صـعوبة تقـديم تعريـف مختصرـ وشـامل لمفهوم الإدارة العامة دفع بعض المفكرين إلى تقديم تعريف مفصل يشمل العديد من الخصائص ومنها (Nigro, 2000) ، (العواملة، 2002):

1- الإدارة العامة هي عمل جماعي تعاوني في إطار عام.
2- الإدارة العامــة تتضــمن نشــاطات الســلطات الحكوميــة الثلاثــة: التنفيذية والتشريعية والقضائية.
3- الإدارة العامة تلعب دوراً مؤثراً في مجـال رسـم السياسـات العامـة public policy، فهي تعتبر جزءاً أساسياً من العمليـة السياسـية في الدولة.
4- لـلإدارة العامـة خصـائص مميـزة عـن إدارة الأعـمال بـالرغم مـن اشتراكهما في أساسيات وأصول الإدارة بشكل عام.
5- تتفاعـل الإدارة العامـة- كنظـام مفتـوح- مـع فعاليـات مجتمعيـة عديدة في إطار الصالح العام للدولة والمجتمع.

رابعاً: خصائص الإدارة العامة:

يمكن إجمال خصائص حقل الإدارة العامة بما يلي (عواملة، 2002):

1- تعتبر الإدارة العامة ظاهرة تسود كافة المجتمعات المدنيـة عـلى اخـتلاف أيدلوجياتها كونها تؤدي وظائف محددة لا يمكن إلاَّ الوفاء بها.
2- قـدرة الإدارة العامــة عـلى ممارســة الســلطة وفـرض سياســاتها بــالقوة القانونية.
3- تحظى نشـاطات الإدارة العامـة بالأولويـة بالنسـبة لغيرهـا مـن المصـالح الخاصة.

4- تمثل الإدارة العامة أكبر منظمة متعددة الأغراض والخدمات تقدم طائفة واسعة من الخدمات والسلع.

5- تتحمل الإدارة العامة مسؤولية نشاطاتها وأدائها أمام القيادة السياسية العليا في الدولة.

6- خضوع الإدارة العامة للتأثيرات السياسية العامة بما في ذلك من محددات وفرص.

7- ارتفاع مستوى التوقعات الاجتماعية الملقاة على عاتق الإدارة العامة من حيث رفع سوية الأداء.

خامساً: مبادئ الإدارة العامة:

إنّ أبرز المبادئ التي تحكم عمل الإدارة العامة في أي مجتمع معاصر ما يلي (عوامله، 2002):

1- الشرعية القانونية Legitimacy: أي أن الأصل في ممارسة كافة الأعمال والأنشطة هو استنادها إلى القوانين والأنظمة.

2- المؤسسية Institutionalization: وهي سيادة العمل التنظيمي القانوني المنضبط بالإجراءات والقواعد الموضوعية المحايدة البعيدة عن التأثيرات والأحكام والأمزجة الشخصية المتغيرة، مما يضمن درجة مقبولة من الاستمرارية والثبات والموضوعية.

3- المســؤولية العامــة Responsibility: الالتــزام الموضــوعي بأهــدافٍ ومتطلبات وواجبات محددة بموجب القـوانين والأعـراف والتقاليـد التـي تحكم العمل العام، حيث يتم تعزيز هذه المسؤولية من خلال إجـراءات ووسائل قانونية محددة بالإضافة إلى الرقابة الذاتية للأفراد.

4- المسـاءلة Accountability: الوقـوف عـلى إمكانيـة التحقيـق وبيـان مسؤولية الأفراد والمؤسسات وتحديد الأخطاء تمهيـداً لاتخـاذ الإجـراء المناسب بشأنها.

5- الخدمة العامة Public Service: النظـر إلى العمـل الحكـومي كخدمـة وواجب مجتمعـي ولـيس كمنصـب لممارسـة القـوة والنفـوذ وتحقيـق المآرب الذاتية والعائلية.

6- المهنية Professionalization: اعتبار الإدارة العامة حقل مهني مُتميّز المتطلبات والمهارات والتأهيل العلمي والفني والسلوكي وغيرها.

7- نظـام الجـدارة Merit System: أي وضـع الشـخص المناسـب في الموقـع الملائم وفقاً لمؤهلاته وخبراته ضمن إطار المعـايير القانونيـة والموضـوعية المتبعة.

8- النظـرة النظاميـة المفتوحـة Open Systems View لنشـاطات الإدارة العامـة ومشـكلاتها وعلاقاتهـا عـلى كافـة المسـتويات، وبالتـالي الاهـتمام بعلاقاتها البيئية المحلية والخارجية.

9- النظرة المستقبلية الفاحصـة: وتعنـي استشراف المسـتقبل بنـاءً عـلى خطط واستراتيجيات ملائمة للمستجدات وتقـدير مسـتقبل الأحـداث بناء على نظام معلومات معاصر وشامل.

10- الإبداع في المفاهيم والأساليب والتكنولوجيا المناسـبة للإنجـاز الأفضـل المتميز.

سادساً: النظام البيئي للإدارة العامة:

تعمل الإدارة العامة في محيط بيئـي شـامل ومفتـوح وديناميكي، وتعتبر تنظيماتها أنظمة حيوية مفتوحة تتسم بالتفاعل والتـأثير المتبـادل مع النظام البيئي المحـيط بهـا. ويتشـكل النظـام البيئـي* مـن مجموعـة متكاملة من الأنظمـة الفرعيـة المترابطـة والمتفاعلـة تُكّـون في مجموعهـا وعلاقاتها هوية النظام البيئي. ويمكن تشبيه البيئة البيروقراطية بسلسـلة من الحلقات مركزها يُمثـل البيروقراطيـة وأصـغر حلقاتهـا أكثرهـا تـأثيراً. ويمكن تمثيـل الحلقـة الأولى بالنظـام السـياسي والحلقـة الثانيـة بالنظـام الاقتصادي ثم النظام الاجتماعي (هيدي،2002)، (القريوتي [(2)]، 2006):

1- النظام السياسي: تؤثر طبيعة النظام السياسي السائد من حيث كونـه نظاماً مركزيـاً أو فيـدرالياً، ومـن حيـث درجـة ديمقراطيـة نظـام الحكـم ودرجة استقراره السياسي، عـلى البيروقراطيـة بشـكل كبـير. ففـي الـنظم الفيدرالية** تمـارس أجهـزة الإدارة العامـة اسـتقلالاً أكـبر، حيـث تنحصرـ اختصاصات الحكومة في العاصمة عـلى المجـالات ذات العلاقـة بالسـيادة والشؤون الخارجية، تاركة للحكومات في الولايات حـق تصرـيف شـؤونها الداخلية بما يناسب بيئاتها، أما في الدول ذات الـنظم السياسـية الموحـدة فتكون الإدارة أكثر مركزية.

* يرجع البعض منهج البيئة في دراسة الإدارة العامة إلى كتابات العالم الأمريكي جون جوس John M. Gaus عام 1947.

** دولة فدرالية اتحادية Federal State تمارس أعمال السيادة الخارجية فيها حكومة مركزية، بينما تستقل حكومات الولايات الأعضاء في الاتحاد بممارسة أعمال السيادة الداخلية.

كما أن نوع الحكم ومدى ديمقراطيته ينعكس على نمط الإدارة العامة فيه. ففي النظام الديمقراطي يُسمح للمواطنين أو من يمثلهم بالرقابة على الإدارة الحكومية ونشاطاتها للتأثير على سلوك وأداء الموظف العام؛ فيسود بين الموظفين العامين مفهوم الخدمة العامة، وأن الوظيفة العامة تعتبر تكليفاً لا تشريفاً. ومن أكثر الوسائل تأثيراً في هذا المجال الجماعات المنظمة مثل الأحزاب السياسية وجماعات الضغط وجماعات المصالح (محمد، 2006).

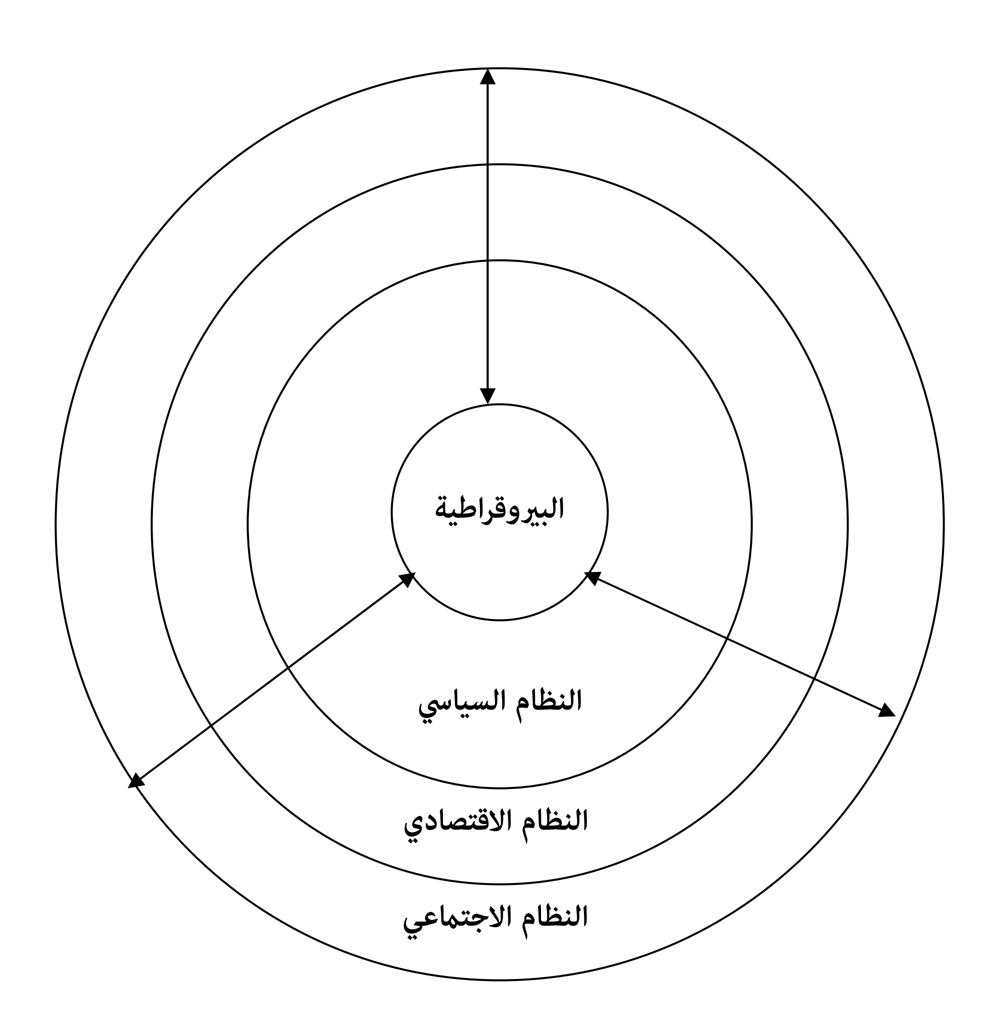
كما يؤثر الاستقرار السياسي على الجهاز الإداري فتكتسب الإدارة العامة في ظله صفة الاستمرارية والمهنية. كما أن حيادية القوى السياسية وعدم تدخلها في الشؤون الإدارية يمنح الإدارة قدراً من الحرية والاستقلالية يساعدها على أداء مهامها وواجباتها الفنية والإدارية المتخصصة بمستوى من الفعالية الإدارية.

2- **النظام الاقتصادي**: تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة فيما إذا كان نظاماً رأسمالياً أم شمولياً على البيروقراطية فيها. ففي الدول الرأسمالية يعتبر الجهاز الإداري الحكومي أقل حجماً منه في الدول ذات النظم الشمولية لأن كثيراً من الأعمال التي تؤديها الحكومة في الأنظمة الشمولية يقوم بها القطاع الخاص في الدول الرأسمالية. كما أن لموارد الدولة أثراً على جهازها الإداري؛ إذ نجد أن الدول الغنية في مواردها توفر الإمكانات المادية والبشرية لأجهزتها مما ينعكس على مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين والحد من الاتجاه نحو الفساد الإداري والمالي. كما أن ندرة الموارد يلقي على الإدارة العامة عبءً ثقيلاً في تسيير الأمور ومحاولة الاستفادة المثلى من الموارد المتاحة.

3- **النظام الاجتماعي:** ويقصد بذلك منظومة القيم والعادات والتقاليد التي تسود في المجتمع وتنعكس على الإدارة وتؤثر في مدى فاعليتها. فالمجتمع الذي تسوده قيم العدالة واحترام الوقت والعمل والجدارة والكفاءة يؤثر بشكل إيجابي على سلوك العاملين في أجهزة الإدارة العامة فيجعله منضبطاً فتكون الإدارة مرآةً للمجتمع.

ومما سبق نخلص إلى أنه لا يمكن فهم طبيعة الإدارة العامة وعملها في أية دولة بمعزل عن دراسة البيئة التي تعمل فيها. بل إن مفهوم البيئة الإدارية لم يعد قاصراً على العوامل الداخلية فحسب بل تجاوزها ليشمل البيئة الدولية خاصة ونحن نعيش في عصر العولمة [*] Globalization التي جعلت من العالم قرية صغيرة (Dermott, et al, 1998). ومن النادر أن يتمكن نظام إداري من أن يقتبس تنظيماً بأكمله من حضارة أخرى مختلفة. فلو أن نظاماً إدارياً صادف نجاحاً في مجتمع ما في وقت معين، فإن هذا لا يعني أنه سوف يلاقي ذلك النجاح إذا اتبعناه في بيئة أُخرى (درويش وتكلا، 1980).

[*] العولمة Globalization تعني زيادة الاعتماد المتبادل فيما بين الناس حول العالم، وهي عملية اندماج كل من الاقتصاد، والثقافات، والتكنولوجيا.



شكل (1)

النظام البيئي للإدارة العامة

سابعاً: العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

تختص الإدارة العامة بتنفيذ السياسة العامة للدولة عن طريق الأجهزة الحكومية المختلفة كالوزارات والإدارات المركزية والمؤسسات العامة، حيث تقوم هذه الأجهزة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة لتحقيق الأهداف المطلوبة منها. إن المسؤولية الأولى للإدارة العامة هي أن تخدم المجتمع الذي تعمل فيه، بأحسن الوسائل التي تناسب احتياجات هذا المجتمع. أما إدارة الأعمال فتسعى إلى تسيير الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي التي تتناول إنتاج السلع أو الخدمات الضرورية لإشباع الحاجات سعياً لتحقيق الربح. ويرى بعض الباحثين أن المبادئ الأساسية التي تحكم الإدارة العامة والخاصة هي مبادئ واحدة. فهنري فايول Henri Fayol * يقول "إن معنى الإدارة لا يشمل الخدمات العامة فحسب ولكن يشمل جميع المشروعات مهما كان حجمها ووضعها وجميع المنظمات عامة كانت أو خاصة التي تتطلب التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والرقابة. فنحن لم نعد أمام عدة علوم إدارية، ولكن أمام علم واحد يمكن أن يطبق على الأعمال العامة والخاصة" (ياغي،2010). وكذلك يرى ليونارد وايت Leonard white أنه على الرغم من أن الإدارة العامة والخاصة تختلفان في عدة نقاط إلاّ أن هناك تشابهاً إن لم يكن تماثلاً في الأساس (ياغي، 2010). ورغم أن أوجه التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هي أكبر بكثير مما يمكن تصوره، إلاّ أن البعض يرى أن هناك فروقاً أساسية بين الإدارتين أهمها ما يلي:

* هنري فايول Henri Fayol (1841-1925) عالم إدارة فرنسي، وهو رائد مدرسة التقسيمات الإدارية Departmentalization Management (Wikipedia, 2010) .

1- هـدف الإدارة العامـة الأسـاسي تقـديم الخـدمات العامـة لتحقيـق المصلحة العامة ورفاه المواطنين في حدود الموارد والإمكانات الماديـة والبشرية المتاحة لها، بينما يعتبر الربح أحد الأهداف الأساسية الذي يُحفز النشاطات الاقتصادية في القطاع الخاص.

2- يتصف نشاط الإدارة العامة بالاحتكارية ويكمل بعضه البعض حيـث يصعب وجود تنافس بين مختلف القطاعـات والأنشـطة الحكوميـة لأن ذلـك يعتـبر ازدواجيـة في العمـل ويتنـافى مـع أُصـول التنظـيم الإداري السليم. بينما تقوم إدارة الأعمال على المنافسـة * وذلـك لأن الأصل الفكري الذي تنبع منه مستمد من الفلسفة الرأسمالية التـي تقوم على الحرية التجارية مما يجعلها أكثر مرونة.

3- الإدارة العامة محكومة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخـاذ القرارات مما يؤثر في درجة رشـدها، بيـنما القـرارات والتصرفات في نطاق إدارة الأعمال يحكمها الربح، وهي تتمتع بدرجة رشـد عاليـة تمكنها من انتقاء أفضل الوسائل لتحقيـق أهـدافها وأبعـاد العوامـل غير الموضوعية.

4- تعمـل الإدارة العامـة بدرجـة أكـبرفي ظـل التشريعات لأنهاتتصـل أساسـاً بتنفيذالسياسات العامة في الدولة.بينما يكون عمل إدارةالأعمال محكوماً

---

* يقول رئيس وزراء اليابان الأسبق ياسوهيرو ناكاسوني Yasuhiro Nakasone يخشى المدراء التنفيذيون للشركات اليابانية من مجرد النظر إلى صحف الصباح، خوفاً من أن يطالعهم إعلان عن منتج جديد من أحد منافسيهم. هذا هو مدى شدة المنافسة. والمنافسة هي السبب في زيادة الانفاق على الأبحاث (بينيس، 1996).

بقرارات مجالس الإدارة التي تتبعها تلك المنظمات وبالتعليمات التي يصدرها المديرون مما يُعطيها قدراً أكبر من المرونة في مزاولة أعمالها*.

5- المسؤولية التي تقع على كاهل الإدارة العامة تجاه الجمهور مسؤولية شاملة. وتتحقق المسؤولية العامة بالرقابة التشريعية أو التنفيذية أو الشعبية، أما العاملون في إدارة الأعمال فغالباً ما تنحصر مسؤوليتهم أمام أصحاب المشروع الذي يعملون فيه وهي بطبيعة الحال مسؤولية تعتبر أقل شمولاً.

6- يعمل الموظف العام بصفته الرسمية، فلا يستطيع أن يميز في المعاملة بين متلقي الخدمة كونه خادماً عاماً للجمهور يتلقى راتبه من المال العام، بينما يعمل الموظف في القطاع الخاص بصفته الشخصية أو يعمل ممثلاً لأصحاب المشروع مما يمكنه من تقديم معاملة تفضيلية لبعض الزبائن تبعاً لتقديره لأهميتهم في تحقيق الربح للتنظيم الذي يعمل فيه.

7- تلتزم الإدارة العامة تزويد المواطنين بالمعلومات التي تُمكنهم من الرقابة على أجهزتها أخذاً بمفهوم الشفافية باعتبار أنهم دافعو الضرائب وممولو هذه الأجهزة. أما إدارة الأعمال فلها الحق في الاحتفاظ بأسرار عملها كونها تعمل في أجواء تنافسية، وقد يكمن سرُ نجاحها في أسلوب عملها الذي لا تبوح به.

* يقول الرئيس الأمريكي الأسبق جيرالد فورد Gerald Ford: يصاب الكثير من رجال الأعمال بالاحباط عندما ينتقلون إلى منصب حكومي، فهم معتادون على سلطات أوسع في العمل، كما أن بيئة العمل في الحكومة مختلفة. ففي الحكومة يجب عليهم أن يتبعوا إجراءات وتعليمات صارمة بمجرد انضمامهم لها، وهو وضع يصعب عليهم التكيف معه. لقد رأيت العديد من كبار رجال الأعمال يرفعون أيديهم مستسلمين ويهددون بالخروج من الحكومة بعد بضعة أشهر من انضمامهم لها (بينيس، 1996).

8- يقاس نجاح الإدارة العامة غالباً بمـدى رضـا الجمهـور عـن الخـدمات التي تقدمها وهو أمر يصعب قياسه، إذ من الصعب الوقـوف عـلى حقيقة الرأي العام أو قياس اتجاهاته في كل وقت. كما أن الجمهور قلما يذكر بالثناء العمل الحكومي النـاجح وقـد يجـأر بالشـكوى في حالات كثيرة لأسباب شخصية، بينما تقاس كفاءة مـنظمات الأعـمال في الغالب بمـؤشر الربحيـة باعتبـاره المـؤشر الرئيسي لحسـن الأداء، وهي عمليات يسهل قياسها.

9- تمتـاز الإدارة العامـة بتضـخم حجـم جهازهـا الإداري بالمقارنـة مـع تنظيمات القطاع الخاص، ذلك أن حجم أي مشروع خاص مهما كان كبيراً يتضاءل أمام حجم الجهاز الإداري الحكومي.

10- يعتبر العاملون في أجهزة الإدارة العامة مـوظفين عـامين وبالتـالي فـإن العلاقة التـي تحكـم الموظـف العـام بالدولـة علاقـة تنظيميـة، بيـنما العلاقة التي تحكم العاملين في القطاع الخاص مـع مـنظماتهم علاقـة عقدية. وبذلك تستطيع الإدارة العامة تعديل مضمون مركز الموظـف النظـامي بزيـادة المزايـا المقـررة للمـوظفين العمـوميين أو زيـادة التزاماتهم الوظيفية دون حاجة لموافقـة المـوظفين المسـبقة حيـث لا يملك هؤلاء حق الاحتجاج بالحقوق المكتسبة (خطار، 2003).

11- أسلوب تمويل النشاط الحكومي يختلـف عنـه في القطـاع الخاص. فالدوائر الحكومية ليس لها رأسمال مستثمر، وإنما يـتم تمويلها عن طريق الاعتمادات (المخصصـات) التـي ترصـد لهـا في الموازنة العامة للدولة . وكـذلك لا توجـد علاقـة مبـاشرة بين إيرادات الدوائر الحكومية ونفقاتها حيث أن النفقات لا

تستخدم بالضرورة لجلب الايرادات، وانما لتقديم خدمات مجانية، أو مقابل رسوم متدنية قياساً بتكلفتها، فنشاط الوحدات الإدارية العامة مرهون بما يخصص لها من اعتمادات من الخزينة العامة للدولة بموجب قانون الموازنة العامة[*] (المبيضين،1999).

12- تتمتع أجهزة الإدارة العامة بامتيازات القانون العام كسلطة فرض رسوم معينة، أو حق نزع الملكية الفردية لصالح المنفعة العامة (الاستملاك)، وتعتبر أموالها أموالاً عامة وتخضع بالتالي للنظام القانوني الذي يحكم هذه الأموال، مثل عدم قابلية الأموال العامة للحجز عليها، وعدم خضوع ديونها لطرق التنفيذ العادية، وكذلك تعتبر قراراتها قرارات إدارية يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري المختص، بينما تخضع إدارة الأعمال لأحكام وقواعد القانون الخاص (خطار، 2003).

[*] هذا الأمر لا ينطبق على المؤسسات العامة كونها تتمتع باستقلال مالي ولها موازناتها الخاصة بها.

2

الفصل الثاني
البيروقراطية في الإدارة العامة

تسيطر المؤسسة البيروقراطية علـى المجتمـع الحـديث شــديد التعقيــد. وهــي نتيجــة لــرد الفعــل الايجــابي للمجتمع الصناعي الذي دعـا الحكومـة إلى التوسـع في جميع أنشطة المجتمع. وبالرغم مما يسـود مـن اتهـام للمؤسســة البيروقراطيــة بــين النــاس بالتوســع وعــدم الكفاءة والعجز، فما يزالون يتوقعون منهـا التوسـع في تقديم الخدمات. وحتى لـو فضـلوا تقلـيص الخـدمات فانهم يرغبون تقليصها لأناس آخرين.

جوزف كاير

الفصل الثاني
البيروقراطية في الإدارة العامة

تعود البيروقراطية في جذورها الأولى إلى العهد الفرعوني في مصر لأربعة آلاف عامٍ قبل الميلاد، واستخدمت في فرنسا في القرن الثامن عشر للإشارة إلى عملِ الحكومة، ثم انتقلت إلى ألمانيا في القرن التاسع عشر ومن ثَمَّ اتسع انتشارها ليعم دول العالم المختلفة. ومن الناحية اللغوية تعني كلمة بيروقراطية Bureaucracy ذات الأصول اللاتينية حكم المكتب أو الحكم عن طريق المكاتب. ويرتبط هذا المصطلح من الناحية العلمية والنظرية بعالم الإجتماع الألماني ماكس فيبر[*] Max Weber الذي اعتبر المؤسسة البيروقراطية شكلاً من أشكال التنظيم الهرمي والموضوعي والرسمي يرتكز على التخصص والقوانين والموضوعية. واعتبرها من أكثر الطرق عقلانية في انجاز أي نشاط عام أو خاص (كاير وويسلر، 1996). وينظر في المعنى الشعبي إلى البيروقراطية نظرة سلبية ونقدية حيث تعتبر مصدراً لتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع الجمهور والنزعة إلى السيطرة وإساءة استعمال السلطة.

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم بتعدد الباحثين، فقد عرفها شارلز جاكوب Charles Jacob بأنها " نظام مكون من الأشخاص والمكاتب والأساليب والسلطة تستخدمه المنظمات أو الأجهزة الكبرى لتحقيق أهدافها" (ياغي 2010).

[*] ماكس فيبر Max Weber (1864-1920) عالم اجتماع الماني ويعتبر رائد المدرسة البيروقراطية Bureaucratic Management (Wikipedia, 2010) .

وعرفها قاموس ويبستر بأنها " الإدارة الحكومية عن طريق الأجهزة التي تشغلها مجموعة من الموظفين باستخدام روتين غير مرن ". كما عرفها بيتر بلاو Peter Blau بأنها " التنظيم الذي يحقق أقصى حد ممكن من الكفاءة الإدارية" (Heady, 2001). وعرفها ماكس فيبر Max weber بأنها " التنظيم الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد المتحضر- لتحقيق الأهداف القومية، وإخراج السياسة العامة إلى حيّز الوجود " (ياغي، 2010). وعرفها آخرون بأنها " التنظيم المنطقي للأعمال في هيكل مُعيّن يؤدي إلى تحقيق الكفاية في ظل العمل الجماعي " (عبد الفتاح، 1987).

خصائص النظرية البيروقراطية (هيدي، 2002)، (القريوتي [2]، 2006)، (ماتيسون وايفانسيفش، 1999):

تعتبر النظرية البيروقراطية أنموذجاً افتراضياً أو مثالياً Ideal Type للتنظيم يتصف بعدة خصائص هيكلية وسلوكية تجعله أكثر كفاءة في تحقيق أهدافه. ويرى فيبر أن التنظيم المثالي هو الذي تكون كافة علاقات السلطة فيه مدروسة مسبقاً بأسلوب علمي ومقررة كتعليمات رسمية ملزمة للجميع. ففي هذه الحالة يعمل الجميع على تنفيذ تلك التعليمات مما يُحقق العقلانية والاستقرار. إن تنظيماً كهذا سيعمل بطريقة واحدة مستقرة وثابتة حتى لو تم استبدال جميع العاملين فيه، فالموظفون الجدد سينفذون التعليمات نفسها مما يضمن استمرارية التنظيم (برنوطي، 2005).

أ- **الخصائص الهيكلية Structural Characteristics** ، ومن أبرزها:

1- تسلسل سلطوي دقيق يتمثل في وجود مستويات إدارية متفاوتة في التنظيم بحيث يتبع كل مستوى للمستوى الأعلى، ويتوقف عدد المستويات التنظيمية على حجم التنظيم ونطاق الإشراف فيه.

2- تقسيم العمل والتخصص الوظيفي.

3- نظام من القواعد يُغطي حقوق شاغل الوظيفة وواجباته.

4- نظام من الإجراءات لمعالجة أوضاع العمل.

5- اللاذاتية في العلاقات بين العاملين داخل التنظيمات حيث تسود العلاقات الرسمية البعيدة عن العواطف والتحيّز وعدم الموضوعية.

6- تعيين الموظفين على أساس المؤهلات التقنية؛ بموجب إمتحانات، أو بيان شهادات علمية تشهد بالتدريب الذي حصلوا عليه أو بالاثنتين معاً.

7- الوظيفة بمثابة مهنة. وهناك نظام ترقيات حسب الأقدمية أو الإنجازات أو كليهما، وتعتمد الترقية على حكم الرؤساء في العمل.

8- الفصل بين الحياة الشخصية والوظيفية للموظف.

9- نظام للسجلات. تقوم المؤسسات البروقراطية على تدوين الأهداف والقرارات والوقائع في سجلات وقيود وتقارير يتم حفظها في ملفات خاصة بها. ويجمع البيروقراطيون المعلومات التي يحتاجونها للقيام بأعمالهم، ويعملون على تنظيمها وتدقيقهاوترتيبهاممايشكل مصدراً هاماً

للقوة البيروقراطيـة، ويعمـل الموظفـون عـلى تـأمين وصـول هـذه المعلومات للمسؤولين الذين يحتاجونها للقيام بواجباتهم.

10- الإعتقاد بمبدأ الرشد في تصرفات أعضاء التنظيم. ويكمـن ذلـك في تحقيق أهداف محـددة باسـتخدام طـرق وأسـاليب يـتم اختيارهـا بدقة، والأخذ بالمنهج العلمي في تفسير الأمور ورفض كـل الأسـاليب والمعتقدات غير العلمية.

11- يتلقى الموظـف البيروقراطـي عـادة راتبـاً محـدداً، وتـدفع الرواتـب بالنقد، ويتدرج سلم الرواتب حسب الرتبـة في الهـرم الإداري، وقـد تؤخذ مسـؤوليات المنصـب ومتطلبـات شـاغله في الاعتبـار. ويكـون للمـوظفين في أغلـب الأحيـان حقوقـاً تقاعديـة، ويحـق للسـلطة الموظفة في حالات معينة فقط أن تُنهي تعيين الموظف.

12- يعتـبر المنصـب عـلى أنـه الوظيفـة الوحيـدة لشـاغله، أو الوظيفـة الأساسية بالنسبة له.

ب- الخصائص السلوكية Behaviora Characteristics : درس الباحثون هذه الخصائص من زاويتين هما:

1- الخصـائص الفعالـة المرغوبـة: وهــي التــي تـرتبط بتحقيــق أهــداف التنظـيمات البيروقراطيـة مثـل الموضـوعية، والدقـة، والاسـتمرارية، والوضـوح. وهــي خصـائص واضـحة تتصـل بمهمـة اتخـاذ المـوظفين الإداريين للإجراءات.

2- الخصائص السلوكية التي تؤدي إلى الاختلال الوظيفي: وهي التي تحـول دون تحقيق البيروقراطية لأهدافها وتعتبر بمثابة أمـراض التنظـيم مثـل التزّمـت، وعـدم المرونـة، والسريـة الزائـدة، وعـدم الرغبـة في تفـويض الصـلاحيات،

والإمتنـاع أو الـتردد في ممارسـة الصـلاحيات. وغالبـاً مـا ينـتج هـذا السلوك البيروقراطي عن المبالغة في التأكيد عـلى عقلانيـة التنظـيم. ويـرى فـيرل هيـدى Ferrel Heady أن الخصـائص السـلوكية تُميـز بيروقراطية عـن أخـرى بشـكل أكـبر مـن الخصـائص الهيكليـة. وأن هناك اتفاقاً كبيراً بين الباحثين حول الخصائص التنظيميـة الأساسـية للبيروقراطية، واتفاق أقل فيما يتعلق بالخصائص السلوكية المرتبطة بهـا. ويلاحـظ أن سـلوك البيروقـراطيين يختلـف بـاختلاف المكـان والزمان. وهذا أمر طبيعي إذ أن سلوك الناس في بيئة ثقافية معينـة يصطبغ بالقيم والاعتقادات السائدة في تلك البيئة (هيدي، 2002).

لقــد أوضــح مُنْظِّـرْ البيروقراطيــة مــاكس فيــبر مزايــا تنظيمــه البيروقراطي بما يلي (بوحوش، 1982)، (ياغي،2010):

1- الدقة في العمل.
2- السرعة في التنفيذ.
3- الكفاءة والمعرفة الفنية.
4- الوضوح.
5- الاستمرارية في العمل، وعـدم توقـف النشـاط الإداري بعـد تغّـير القيادة.
6- المعرفة الكاملة بالوثائق والمستندات.
7- الخضوع الكامل للرؤوساء.
8- خفض كلفة العمل.
9- تقليل الاحتكاك بين العاملين في التنظيمات.

ويرى فيبر أن الشكل المستبد من البيروقراطية Monocratic قادر على تحقيق أعلى درجات الكفاءة، وهو أفضل طريقة لتحقيق السيطرة الضرورية على الكائنات البشرية. فهي تعلو على أي شكل آخر من ناحية الدقة والاستقرار وصرامة انضباطها ومدى الاعتماد عليها. وهي بالتالي تجعل من الممكن تحقيق درجة عالية من النتائج المحسوبة لرؤساء المنظمة والأشخاص الذين لهم علاقة بها. كما تعتبر الأفضل سواء من ناحية مدى كفاءتها أو أهداف عملياتها، وامكانية تطبيقها على جميع أشكال المهمات الإدارية (ماتيسون وايفانسيفش، 1999).

عيوب النظرية البيروقراطية:

لقد تعرض النموذج البيروقراطي الفيبري لانتقادات عديدة من أهمها:

1- يعتبر النموذج البيروقراطي نمطاً مثالياً Ideal Type لا يمثل الواقع بل كان تجريداً نظرياً أو بناءً فكرياً Structural Model.

2- اهتمامه بشكل كبير بالتنظيم الرسمي وإهماله للتنظيم غير الرسمي.

3- افترض أن أعضاء التنظيم يتصرفون وفقاً لأهداف التنظيم ورغباته. وبذلك يكون قد أغفل الطبيعة النفسية والاجتماعية للإنسان، واعتبره كالآلة الأمر الذي قد يؤدي إلى خفض كفاءة التنظيم.

4- التزام أعضاء التنظيم بالقواعد والإجراءات الرسمية بشكل متشدد يضعف روح المبادأة والابتكار والنمو الشخصي، ويؤدي إلى جمود في السلوك من شأنه أن يخلق بعض المشكلات بين العاملين في المنظمة والمتعاملين معها. وغالباً ما يصف الناس البيروقراطيين بأنهم لا يكترثون إلاّ باتباع القوانين

والتعلـيمات لأنــه عنــدما لا تتكيــف حالــة فرديــة مــع القــوانين والتعلـيمات لا يــرى البيروقراطــي في الغالــب طريقــة لمعالجتهــا. وبالنسبة للفرد الذي يبحث عـن خدمـة يبـدو البيروقراطـي متبلـد الإحساس وقاسـياً. وفي العـادة يقـع اللـوم عـلى الـروتين الحكـومي بسبب انعدام القدرة على الاستجابة للحالة الفردية (كاير ووبسـلر، 1996).

5- اعتـبر المنظمـة نظامـاً مغلقـاً close system فتجاهـل الاعتبـارات الخارجية والتغيرات التي تطرأ على بيئة التنظيم التي لا يمكن عزلـه عنها. لأن نجاح التنظيم لا يعتمد عـلى العوامـل الداخليـة فحسـب وإنما لابد وأن يتفاعل مع البيئة الخارجية التي يعيش فيهـا. ويؤكـد فيـبر عـدم امكانيـة القيـام بعمـل إداري متصـل في أي حقـل مـن الحقول بطريقة غير طريقة عمل المـوظفين ضـمن مكاتـب. فـنمط الحياة اليومية كله صُنِعَ ليلائم هذا الاطار. فالإدارة البيروقراطية إذا ما قورنت بالوسائل الأخرى هي من وجهة النظر التقنيـة والرسـمية أكثر الطرق عقلانية، ولا يمكن الاستغناء عنهـا في تلبيـة الاحتياجـات الإدارية واسعة النطاق. والخيار الوحيد أمامنا في مجـال الإدارة هـو أن نختار بين البيروقراطية وعمـل الهـواة (ماتيسـون وايفانسـيفش، 1999). وبينما اعتقد فيبر أن المؤسسة البيروقراطية في تركيبها المثالي هــي أكـثر طـرق التنظـيم معقوليـة وكفـاءة، يركـز الآخـرون عـلى جوانب الاختلال الوظيفي وغـير المنطقيـة للمؤسسـة البيروقراطيـة. وسواء اعتقد النـاس أن المؤسسـة البيروقراطيـة هـي أفضـل بـديل للتنظيم أو اعتقدوا أنها أداة سـيئة ، فـإن المؤسسـة البيروقراطيـة تُسيطر على المجتمع الحديث . وهي نتيجة منطقية لرد الفعل

الإيجابي للمجتمع الصناعي* الذي دعا إلى توسع الحكومة في جميع أنشطة المجتمع بشكل عملي. وفي الوقت الذي يُكثر فيه الناس من اتهام المؤسسة البيروقراطية بعدم الكفاءة والعجز والميل نحو المحافظة ومقاومة التغيير وبأنها كبيرة الحجم ويتذمرون من شرورها، فإنهم يتوقعون أيضاً من الحكومة أن تقدم لهم خدمات. حتى لو فضلوا تقليص الخدمات فإنهم يريدون وقف الخدمات المقدمة لأناس آخرين يطلبونها. وعلى الرغم من أن المؤسسة البيروقراطية تنطوي على مشاكل وصعوبات للحكومة إلاّ أنه يصعب تصور حكومة تعمل بدونها. ومن المؤكد أن المؤسسة البيروطقراطية ستكون جزءاً من مجتمعنا الحديث في المستقبل المنظور. وقد يكون خيارنا الوحيد هو تعلم التعايش معها وتسخيرها لخدمة احتياجاتنا وتطوير الأساليب لتخفيف سلبياتها (كاير وويسلر، 1996).

* مرت المجتمعات بمراحل التطور التالية : العصر البدائي Nomadic Age ، العصر الزراعي Agrarian Age، العصر التجاري Mercantile Age ، العصر الصناعي Industrialized Age ، العصر المعرفي Knowledge Age . ويطلق على العصور الثلاثة الأولى عصور ما قبل الثورة الصناعية Pre-Industrial Revelation.

3

الفصل الثالث
التنظيم الإداري للدولة

كلما ترسخت أصـول الديمقراطيـة في دولـة مـن الدول ازدهرت اللامركزية الإدارية فيها.

الفصل الثالث
التنظيم الإداري للدولة

تختلف أساليب أنظمة الـدول الإداريـة تبعـاً لظروفهـا المختلفـة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أنها في مجملها لا تخرج في إتباعهـا عـن أحـد النظـامين الإداريـين المركـزي أو اللامركـزي أو المـزج بينهما.

أولاً: المركزية الإدارية Administrative Centralization:

وهـي جمـع مظـاهر النشـاط الإداري بيـد السـلطة المركزيـة التـي تمارسه في جميع أنحاء الدولة. وعلى جهاز الحكومـة المركزيـة في العاصـمة وفروعه في مختلف المناطق القيام بانجاز كافة الوظائف (كسرواني، 1996).

وعليه فإن المركزية الإدارية تقوم على أمرين هما:

أ- حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية . إذ تتولى الحكومة المركزية مهمـة إصـدار القـرارات النهائيـة في مختلـف المواضـيع الداخلـة ضـمن اختصاصها، ولا تشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى.

ب- قيام التنظيم الإداري عـلى أسـاس السـلطة الرئاسـية، وعـلى التبعيـة الإدارية.

وتشير السلطة الرئاسية إلى ما يتمتع به الرئيس من الاختصاصـات التي يواجه بها الـرئيس مرؤوسـيه الـذين يرتبطـون بـه بربـاط الخضـوع والتبعية. فتتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشرـ في الأقاليم ولكنها تظل دائماً في إطار جهاز واحد (كنعان، وألبنا، 1984).

وتظهر المركزية الإدارية في الصور التالية:

أ- التركيز الإداري[*] Concentration:

وهي الصورة الإدارية البدائية الأقدم ظهوراً التـي تضـمن للدولـة وحدتها وسلطتها من أجل القيام بوظائفها المختلفة، حيث يكون النشاط الإداري جميعه محصوراً بالإدارة المركزية ولا يسـمح للفـروع في الأقـاليم الانفراد باتخاذ القرارات فيه (كشاكش، 1997).

إن الدول التي تتبع نظام المركزية المطلقة ترمي إلى تحقيق ما يلي:

1- وحـدة الإدارة وتجـانس الأسـاليب التـي تتبعهـا في جميـع أرجـاء الدولة.
2- توجيه مواردها بشكل أمثل.
3- بسط نفوذ الدولة وتوطيد أركانها.
4- إقامة المرافق العامة التي تتطلب إمكانات بشرية عاليـة الكفـاءة وإمكانات مادية بالغة.
5- تحقيق المسـاواة بـين سـكان الدولـة في الحصـول عـلى الخـدمات وتحمل تكاليفها.

إلا أن هذا النمط من النظام يصاحبه كثير من المساوىء ومنها ما يلي:

1- تعقيد إجراءات إنجاز العمل بسبب ما يصاحبها من "الروتين".

---

[*] وتدعى كذلك: الوزارية، المركزية البحتة، المركزية المتشددة، المركزية المطلقة.

2- إثقال كاهل جهاز الدولة المركزي بأعباء المهام وانشـغاله في أمـور فرعية تضعف من قدرته على التخطيط والتنسيق.

3- إضعاف روح المبادرة والإبداع لـدى المـواطنين سياسـياً واجتماعيـاً الــذين يركنــون إلى الإتكاليــة والاعــتماد عــلى الدولــة في تــوفير الخـدمات وفـرص العمـل مـما يتعـارض مـع ضرورات التنميـة السريعة.

4- إن بعد متخذي القرارات عن المناطق المحلية، وعدم وقوفهم على حاجات سكانها يجعل تلك القرارات غير متفقة مع تطلعاتهم .

5- تقليص مساءلة المواطنين للمسؤولين وعدم قـدرتهم عـلى تحديـد مسؤولياتهم ومحاسبتهم عليها.

6- تحميل المواطنين عناء الإنتقال من أمـاكن سـكناهم إلى العاصـمة للحصول على الخدمات الضرورية.

ونظراً لتزايد النشاط الإداري للدولة وتعدد مهامها واتساع نطـاق واجباتها أصبح من الصعوبة تطبيق هذا النظام المركزي المتشدد الـذي لم يعرف إلا في فترات زمنية بعيدة وفي أضيق نطاق.

ب- عدم التركيز الإداري* Deconcentration:

تتوزع الوظيفة الإدارية بمقتضى هذا النظام فـيما بـين الإدارة المركزيـة في العاصمة وبين فروعها في مناطق الدولة. وهذا يتطلب تفويض الموظفين الممثلـين للوزارات والدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحية اتخاذ بعض القرارات والبت

* وتدعى كذلك: اللاتركيزية، المركزية المخففة، اللاوزارية، المركزية المعتدلة.

في بعض الأمور الإدارية، مما يكـون لـه الأثـر الواضـح في التخفيـف عـن كاهل السلطة المركزية مـع الإبقـاء عـلى رابطـة التبعيـة الإداريـة لهـؤلاء الموظفين لرؤسائهم في الـوزارات والـدوائر المركزيـة الموجـودة في الدولـة. وقد بدأت المركزيـة المعتدلـة في إدارة الـدول الحديثـة في أوروبـا عنـدما تبناهـا نـابليون كي يعيـد تنظـيم فرنسـا إداريـاً إلى مقاطعـات يتولاهـا مسؤولون في الحكومة يتمتعون بسـلطات واسـعة تمكـنهم مـن الحفـاظ على ولاء هذه المقاطعات للدولة الفرنسية الموحدة (Schmidt, 2007).

وتعتبر فروع الوزارات والـدوائر المركزيـة المنتشرـة في المحافظـات والألوية والأقضية الأردنية كمديريات الصحة والزراعة والتربيـة والتعلـيم والأحوال المدنية والجوازات مثالاً للمركزية المعتدلة.

إن اتباع عدم التركيز الإداري يحقق ما يلي:

1- الحفاظ على وحدة الدولة الإدارية بإتباع مبدأ التسلسل الرئـاسي، حيث ترتبط الفروع بأجهزتها الرئيسة في الدولة.

2- ملاءمة القرارات الإدارية للواقع المحلي لانطلاقها من ذلك الواقع.

3- نقل الخدمة إلى المناطق المحلية مما يحد من عناء المواطنين ومـا يبذلونه في سبيل ذلك من جهد ومشقة.

4- الإسـهام في إعـداد قيـادات إداريـة جديـدة قـادرة عـلى تحمـل المسؤولية (خطار، 2007).

أما عيوب هذا النظام فهي:

1- صـعوبة مراقبــة المركــز الرئيسيـ لفروعــه المنتشرــة في الأقــاليم وبخاصة إذا ما كانت الدولة ذات أقاليم عديدة.

2- صعوبة التنسيق بين فروع الجهاز المركزي المختلفة وذلك بسـبب اختلاف مرتكزات القرار الإداري تبعاً للظروف المحلية.

3- زيادة التكلفة الماليـة التـي تتطلبهـا إدامـة العمـل في مثـل تلـك الفروع.

ثانياً: اللامركزية الإدارية Administrative Decentralization:

تتمثل اللامركزية الإداريـة في توزيـع الوظيفـة الإداريـة فـيما بـين الجهاز الإداري المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة- محلية أو مرفقيــة – تبــاشر وظيفتهــا تحــت رقابــة وإشراف الســلطة المركزيــة (المعاني، 2010). وبذلك نجد أن اللامركزية تستند إلى أمرين هما:

1- الاستقلال في الإدارة.

2- إشراف السلطة المركزية ورقابتها.

ويعتــبر هــذا الاتجــاه العــالمي نحــو الإدارة اللامركزيــة إجــراءً تصــحيحياً للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدول الحديثة في القرن التاسـع عشرـ وأوائـل القرن العشرين (Agnew, 1990). ولذلك أخذت دول العالم المختلفـة تتوسـع في هذا الاتجاه منذأوائل السبعينات من القرن العشرين عندماأدركت أن إدارة الموارد

وتـوفير الخـدمات يصـعب حصرـها في إدارة مركزيـة واحـدة. وتظهـر اللامركزية الإدارية في إحدى الصور التالية:

أ- اللامركزية المرفقية* Utility Decentralization:

وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة ** يقصـد بهـا إدارة مرفق عام بواسـطة هيئـة إداريـة يمنحهـا القـانون الشخصـية القانونيـة، وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إدارياً ومالياً. وهـي مـا تسـمى بـالأردن وفي بعـض الـدول بالمؤسسـات العامـة Public Corporation. فالمؤسسة العامة منظمة شبيهة بالمؤسسـات الخاصـة تتمتـع بالاسـتقلال المـالي والإداري ويتمتـع أعضـاؤها بالسـلطة اللازمـة لإدارتهـا وتحقيـق أهدافها. وعلى الرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها تلـك المؤسسـات إلا أنها مرتبطة عضوياً بجهاز الدولة الإداري. وتعرف "المؤسسة العامة" بأنها "منظمة تملكها السلطات العامة المركزية أو المحليـة بنسـبة 50% أو قـد تزيد" (بوم، 1985). ويمكن تعريفها أيضاً بأنها "مشروع اقتصـادي تملكـه الدولة وتمنحه الشخصية المعنوية وتديره بأسـاليب تختلـف عـن إدارتهـا التقليدية غايته إشباع حاجات العامـة ومصـالحهم" (الفرحـان، والمعـاني، وأبو فارس، 2001) كما يمكـن تعريفهـا بأنهـا " الوعـاء الـذي تمتـزج فيـه الحريـة الاقتصـادية والكفايـة الإنتاجيـة مـع المسـؤولية العامـة والرقابـة الذاتية " (حمور، 2000). ويعرفهـا العواملـة بأنهـا "كيـان تنظيمـي عـام مستقل عن جهاز الدولة التقليدي تملكه الدولة كلياً أو جزئياً وتخضعه

* وتدعى كذلك: اللامركزية المصلحية، اللامركزية الفنية، اللامركزية الوظيفية، اللامركزية الخاصة.

** المرفق العام Public Utilitie : نشاط تباشره سلطة عامة للوفاء بحاجة ذات نفع عام.

للرقابـة التنفيذيـة والتشريـعية لضـمان كفاءتـه وفاعليتـه في اسـتخدام الأموال العامة للصالح العام (العواملة، 2002).

أما في الأردن فقد عرف الديوان الخاص بتفسير القوانين المؤسسـة العامة بأنها "شخص إداري أنشىء بقانون خاص لممارسـة نشـاط مـالي أو صناعي أو تجاري أو زراعي له استقلاله المالي وحقوقه وأموالـه المسـتقلة عن حقوق الدولة وأموالها" (الجريدة الرسمية، العدد 2109، 1968).

وتتعـدد المعـايير التنظيميـة التـي يمكـن أن نصـنف بموجبهـا المؤسسات العامة وأهمها:

1- **المعيار الهدفي:** وتصنف المؤسسات العامة بموجبه وفقاً للهـدف الـذي تسعى إلى تقديمه كما يلي:

أ- مؤسسات عامة للخدمات: وهـدفها تقـديم خـدمات ذات نفـع عـام. ويجوز لها أن تحقق عوائد تغطي تكاليف الخدمة التي تقدمها كلهـا أو جزء منها أو حتى تحقيق عوائد ربحية.

ب- مؤسسات عامة إنتاجية: وهي التي تزاول أنشـطة اقتصـادية، وتتبـع في أعمالها أسس المحاسبة التجارية، وتهدف بشكل أساسي إلى تحقيق أرباح.

2- **معيار طرق إنشاء المؤسسات:** تنشـأ المؤسسـات العامـة بطـرق عـدة منها:

أ- الإنشاء الجديد: حيث تنشأ المؤسسات نشوءاً جديداً بمبـادرة مـن الدولة أو بناءً على مطالبـة مجموعـة مـن أفـراد المجتمـع ايجـاد منظمـة تقـوم بـأعمال محـددة يحتـاج لهـا المجتمـع . وتنشـؤها الدول عادة بموجب قانون خاص لكل منها يحدد كافة الأمور

التنظيمية والإدارية والمالية التي تضمن قيامها بعملها على أكمل وجه. وتقوم في دول أخرى بإصدار قانون عام يحكم إنشاء جميع المؤسسات العامة في الدولة تحدد بموجبه الخطوط العريضة لعمل جميع تلك المؤسسات، على أن تنشأ كل مؤسسة منها بموجب نظام خاص بها. وغاية ذلك إعطاء المؤسسات العامة قدراً أكبر من المرونة وسرعة الاستجابة للمتغيرات البيئية. كما تقوم بعض الدول بإنشاء المؤسسات العامة بموجب أنظمة تصدر عن السلطة التنفيذية فيها بهدف ضمان إحداث التعديلات اللازمة على نظامها دون اللجوء إلى السلطة التشريعية تفادياً للتأخير والتعقيد في الإجراءات المصاحبة لعملية إصدار القوانين أو تعديلها. وتعزيزاً لقدرة المؤسسة على الاستجابة السريعة لأية متغيرات بيئية.

ب- الإنشطار: حيث تتشكل مؤسسة عامة نتيجة أنفصال قسم أو دائرة عن التنظيم الأم التي قد تكون وزارة أو دائرة مركزية. وهنا يمكن أن يكون الانفصال ناجماً عن قيام مجموعة من الموظفين في الدائرة الأم بإطلاق فكرة لعمل جديد يعتقدون بأن على دائرتهم أن تؤديه، فهم يشكلون خلية لإثارة التغيير ويرون أنهم غير قادرين على اسغلال قدراتهم الاستغلال الأمثل في الدائرة الأم. فيسعى هؤلاء الموظفون إلى الانفصال عن الدائرة الأم وتشكيل مؤسسة جديد تنبثق عنها. ويتوقف نجاحها على كمية الدعم الذي يحصلون عليه من البيئة الخارجية وعلى مقدار الدعم الذي تستطيع تلك المجموعة جلبه. فإن المؤسسة الجديدة قد تتأسس بشكل سريع أو تأخذ سنوات طويلة من المعاناة والصراع.وقديكون الإنفصال بسبب اهتمام السلطةالمركزيةبأهداف قسم معين ترى من الأفضل فصله لتحقيق تلك الأهداف عن الدائرة الأم

بإنشاء مؤسسة عامة تتمتع بالإسـتقلال الكـافي والتخصـص والمرونـة والقدرة على تحقيق الأهداف بشكل أكثر كفاءة وفعالية. ومن الأمثلة على ذلك في الأردن انفصـال دائـرة المواصـفات والمقـاييس عـن وزارة الصناعة والتجارة وتشـكيل كيـان جديـد اسـمه مؤسسـة المواصـفات والمقاييس.

ج- التأميم[*]: ويكون التأميم بنزع ملكية القطاع الخاص لاعتبارات عديدة منها اعتبارات أيدلوجية تتمثـل بالرغبـة في سـيطرة القطـاع العـام أو لاعتبارات موضوعية هـدفها تحقيـق المصـلحة العامـة. وتنشـأ عـادة مؤسسات عامة لإدارة النشاطات التي تم تأميمها بطريقة تضمن لهـا حسن الإدارة والكفاءة في تحقيق الأعـمال والنشـاطات المطلوبـة. وفي الأردن تم إنشاء بعض المؤسسات العامة لإدارة بعض النشاطات التـي تم تأميمها بهدف تحقيق المصلحة العامة مثل مؤسسة النقـل العـام، ومؤسسة عالية (الملكية الأردنية)، ومؤسسة التسويق الزراعي[**].

د- الـدمج التنظيمـي: ويتمثـل في دمـج مؤسسـة عامـة في مؤسسـة أو منظمة عامة أخرى تمارس نشاطاً مماثلاً لأسباب عديدة منهـا تحقيـق الأهداف بدرجة أفضل أو تقليص التكاليف أو الحد من عـدد أجهـزة القطاع العام ومنع الإزدواجية في العمـل. وينشـأ عـن عمليـة الـدمج ظهور مؤسسة جديدة تحقق الغايات التـي تـم الـدمج لأجلهـا. وقـد اتبعت هذه الطريقة في الأردن فتم إنشاء مؤسسة الإسكان والتطـوير الحضري بدمج مؤسسة الإسكان مع دائرة التطوير الحضري وأصبح

[*] التأميم Nationalization : نقل ملكية منظمة اقتصادية من القطاع الخاص إلى ملكية الأمة لاستثمارها فيما يحقق المصلحة العامة.

[**] تم لاحقاً إلغاء مؤسسة التسويق الزراعي، وخصخصة مؤسستي النقل العام، والملكية الأردنية.

الكيان الجديد يقوم بالمهام التي كان يؤديها كلا التنظيمين السابقين. وكذلك مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردني التي تكونت من دمج مؤسسة التلفزيون الأردني مع دار الإذاعة.

3- معيار مدى مساهمة الدولة في ملكية المؤسسة: تصنف المؤسسات العامة وفق هذا المعيار إلى:

أ- مؤسسات تعود ملكيتها الكاملة للدولة.

ب- مؤسسات تساهم الدولة في رؤوس أموالها بنسب معينة، ويشترط بعض الباحثين أن لا تقل هذه النسبة عن 50%. وفي هذه الحالة فإن الدولة تشترك مع القطاع الخاص في ملكية هذه المؤسسات وإدارتها.

4- معيار طبيعة النشاط: يعتمد هذا التصنيف على طبيعة النشاط الذي تؤديه المؤسسة العامة وتصنف وفقاً لذلك إلى:

أ- المؤسسات العامة الاقتصادية: وهي المؤسسات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً. ومن أمثلة ذلك في الأردن المؤسسة الاستهلاكية المدنية.

ب- المؤسسات العامة المالية: وهي التي تتولى تمويل المجهودات التنموية بوساطة القروض الميسرة. ومثالها في الأردن مؤسسة الإقراض الزراعي، وبنك تنمية المدن والقرى، وصندوق التنمية والتشغيل.

ج- المؤسسات العامة الاجتماعية: وهي مؤسسات التضامن والتكافل الاجتماعي مثل المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي، وصندوق المعونة الوطنية، وصندوق الزكاة.

د- المؤسسات العامة الإعلامية: وهي التي تتولى المسؤولية الإعلامية مثـل مؤسسة الإذاعة والتلفزيون الأردني.

هـ- المؤسسـات العامـة التعليميـة والثقافيـة: وهـي التـي تتـولى تقـديم خدمات التعليم العالي والبحث العلمي مثل الجامعات الرسمية.

و- المؤسسات العامة الإدارية: وهي المؤسسات التـي تقـوم بأحـد أوجـه النشاطات التقليدية للدولة، حيث تقتصر أعمالها على مجـرد تقـديم الخدمات مثل سلطة المياه.

5- **المعيار الجغرافي:** حيث تنقسم المؤسسات العامة وفقاً لهذا المعيار إلى قسمين:

أ- مؤسسات عامة تقدم خدماتها لكافة أرجاء الدولة وأقاليمها.

ب- مؤسسات عامة تقتصر خدماتها على إقليم معين من أقـاليم الدولـة. وتهدف الدولة من وراء ذلك إلى الارتقاء بمسـتوى الخدمـة والتنظـيم لإقليم معين ترى أهميته وواجب تطويره ورفـع سـوية الخدمـة فيـه وتحسين بنيته التحتية فتنشىء مؤسسة عامة يقتصر عملها عـلى هـذا الإقليم دون سواه مثل سلطة أقليم البتراء، وسلطة العقبة الاقتصادية الخاصة، وسلطة وادي الأردن.

6- **معيار الارتباط:** تختلف الجهات المركزية التي تـرتبط بهـا المؤسسـات العامة تبعاً لأهمية الـدور والنشـاط الـذي تؤديـه تلـك المؤسسـات مـن وجهة نظر السلطة المركزية. فقد تـرتبط بعـض المؤسسـات بمـدير دائـرة مركزية أو بـالوزير المخـتص أو بـرئيس الـوزراء أو بمجلـس الـوزراء وقـد ترتبط برئيس الدولة مباشرة.

7- **معيـار السـوق :** تمـارس المؤسسـات العامـة نشـاطها وفـق مجـالات تسويقها. فبينما تحتكر بعضها تقديم خدمة أو سـلعة معينـة وتنفـرد في تسويقها، نجد غيرها تعمل في ظل تنافسية هدفها كسر الاحتكـار والحـد من غلاء الأسعار والسعي لرفع سوية السـلع أو الخـدمات المقدمـة مثـل المؤسسة الاستهلاكية المدنية.

ويتم اللجوء إلى اللامركزيـة المرفقيـة مـن أجـل مـا يـلي (المعـاني، 2005):

1- الابتعاد عن الروتين والتعقيدات المصاحبة للعمـل في وزارات الدولـة ومـا يترتـب عـلى ذلـك مـن تـأخير في الإنجـاز وبـطء في الإسـتجابة للمستجدات وظروف البيئة المحيطة.

2- استقطاب الكفاءات والمهارات الفنيـة اللازمـة لانجـاز العمـل بشـكل فاعل.

3- تقليص حجم البطالة بزيادة فرص العمل.

4- حاجة الدولة لمشروعات تحقق أرباحاً تدعم بها موازنتها.

5- الحد من الاحتكار والغلو في تحقيـق الأربـاح الـذي تلجـأ إليـه بعـض مؤسسات القطاع الخاص.

6- تمكين بعض المرافق الفنية من اختيار أساليب العمل التي تلائمها دون التقيد بالأساليب المتبعة في وزارات الدولة وأجهزتها المركزية.

7- العمل على تنمية أقاليم الدولة التي تحتاج للتطوير وتحسين مستوى معيشة مواطنيها والعمل على استقرارهم والحد من هجرتهم.

8- توفير المناخ المناسب لاستثمار الثروات القومية والطاقات التي تحقـق عوائد اقتصادية مجزية وتنشيط الاقتصاد الوطني وربطـه بسياسـات التنمية وخططها.

ورغم الفوائد العديدة لهذا الأسلوب يرى بعضهم عدم التوسع في إنشـاء المؤسسـات العامـة لأن كثـيراً مـن هـذه المؤسسـات- في نظـرهم- وبخاصة في الدول النامية تكون متعثرة وتـزاحم* القطـاع الخـاص الـذين يطالبون بتحويلها إلى مؤسسات تطوعية في حالة المشروعات غير الهادفة للربح، أو إلى القطاع الخاص في حالة المشروعات الربحية. كما أن الـبعض يرى بأنها تخلق نوعاً من الحساسية بين الموظفين في الدولة لأن الرواتـب التي تـدفعها هـذه المؤسسـات لكوادرهـا عاليـة إذا مـا قورنـت برواتـب نظرائهم في أجهزة الدولة الأخرى.

ب- اللامركزية الإقليمية Regional Decentralization:

وتقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومـة المركزيـة وبـين هيئـات محليـة منتخبـة تمـارس نشـاطاتها تحـت إشراف ورقابـة الحكومة المركزية (Mawhood, 1983). وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية، ذلك التنظيم الإداري القائم عـلى وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية يسعى لتحقيقهـا ضـمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصـات التـي حـددها القـانون وتحـت رقابة خاصة وإشراف من السلطة المركزية.

* المزاحمة : قدرة المؤسسات العامة في الحصول على الموارد المتاحة واستيراد السلع والمنتوجات بشكل أكبر من القطاع الخاص بسبب ما تتمتع به من سلطة.

إن إتباع اللامركزية الإقليمية يحقق المزايا التالية:

1- تفهم المواطن لأسلوب الإدارة الذاتية، وتحمله الأعباء والمسؤوليات، ومبادرته في التصرف وعدم الاتكال على الأجهزة المركزية (المصري، 1986).

2- تربية المواطنين تربية سياسية، والإسهام في تنشئة القيادات المحلية وتدريبها.

3- تعزيز الإنسجام والتوافق بين السكان، حيث يتاح للسكان المحليين وممثليهم فرصة اكتساب الخبرة في مجال حل الأزمات والصراعات في إطار مجتمع محلي يمكن إدارته (سالم،1996).

4- مراعاة حاجات السكان المحليين ورغباتهم حسب ظروف مناطقهم الخاصة والتخطيط للمشروعات وتنفيذها، وتنويع أساليب النشاط الإداري حسب تنوع تلك الحاجات المحلية.

5- توفير فرص عمل جديدة في المناطق المحلية والحد من الهجرة للمدينة مما يخفض من معدلات البطالة التي تتفاقم في معظم دول العالم، ويخفف من أعباء التضخم الوظيفي.

6- تحقيق العدالة الضريبية كون منطقة الإيراد هي المخصوصة بالإنفاق، مما يولد الرضا لدى السكان تجاه الدولة.

7- تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية بعد اتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينه وتعقد الحياة في كل مجالاتها.

وعلى الرغم من هذه الفوائد العديدة فهناك عيوب من أهمها:

1- إن قيام وحدات إدارية ذات استقلال داخل الدولة قـد يـنجم عنـه غرس بذور التجزئة والإخلال بوحدة الدولة وكيانها.

2- قيام الهيئات المحلية قد يؤدي إلى تغليب الصالح المحلي على الصـالح العام*.

3- عدم قدرة بعض الهيئات المحلية عـلى النهـوض بخـدمات المجتمـع المحلي وإشباع احتياجات السكان بسبب ضعف الإمكانـات الماديـة والبشرية واقتصار دور هذه الإدارات على بعض الأعـمال الهامشـية والدعائية.

4- قد ينـتج عـن وجـود الإدارة المحليـة في بعـض المجتمعـات المحليـة بعض الصراعات والنزاعات نتيجة لقلة الوعي لدى السكان مما يثير الشقاق والنزاعات التـي تحـد مـن التعـاون والمشـاركة التـي تعتـبر الأسـاس الـذي تعتمـد عليـه الإدارة المحليـة في انجازهـا لأعمالهـا المختلفة.

5- قد ينتج عن وجود الإدارات المحلية هدر للمال العام نتيجـة زيـادة النفقات الإدارية المختلفة.

وبسبب هذه العيوب يرى بعضهم أن نجـاح الإدارة المحليـة أمـر مشـكوك فيـه (قبـاني، 1981)، فطبيعـة العصرـ الـذي نعـيش تتطلـب إدارات ذات كفـاءة علميةخبيرةومواردتضمن انجازالعمل المطلوب ضمن مقتضيات الكفاية والفاعلية.

* الصالح العام Public Interest : مجموعة الأفكار والنشاطات والخدمات والمشاريع ذات النتائج المفيدة لمعظم المواطنين في الدولة.

ويرون أن هذه المتطلبات غير متاحة للمجالس المحلية، ولكن على الرغم من ضعف الموارد المادية والبشرية للإدارة المحلية إلا أن هذه المقتضبات يمكن علاجها بتوخي توفير العناصر البشرية الكفؤة المدربة والمؤهلة للعمل في المجالس المحلية، والعمل على تحسين الشروط الواجب توافرها في المرشحين لعضوية المجالس المحلية من حيث توافر المؤهلات العلمية أو الخبرة العملية وكذلك التركيز على تنمية الموارد الذاتية للمجالس المحلية لتوفير الأموال اللازمة التي تمكنها من القيام بدورها الهام تجاه مواطنيها.

بعد استعراض المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والتعرف على الفوائد والعيوب التي تنجم عن تطبيقهما، نلاحظ أن المركزية المتشددة المطلقة لا تسمح بقيام نظام للإدارة المحلية أو مؤسسات عامة ولا تعترف بها بسبب حرصها على حصر النشاط الإداري بيد جهاز الدولة المركزي. وأن التنظيم الذي يقوم على عدم التركيز الإداري رغم ما فيه من تفويض للموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية المنتشرة عبر المناطق المحلية في الدولة وتمكينهم من اتخاذ بعض القرارات في شؤون معينة لا تعتبر إدارة محلية أو مؤسسات عامة وذلك لاختلافها من وجوه عديدة أهمها (المعاني، 2010) :


صور التنظيم الإداري المركزي واللامركزي
المركزية الإدارية
اللامركزية الإدارية
تجميع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها أرجاء الدولة.
توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وبين شخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة – محلية أو مرفقية.
التركيز الإداري
حصر النشاطات الإداريـة بـالإدارة المركزيـة، وعـدم السماح للفروع في أقاليم الدولـة الانفـراد باتخـاذ القرارات.
عدم التركيز الإداري
توزيع الوظيفة الإدارية بـين الإدارة المركزية في العاصـمة وبــين فروعهــا في منــاطق الدولــة وهــذا يتطلــب تفــويض الفــروع صـلاحية اتخــاذ القــرارات في بعــض الأمور الإدارية.
اللامركزية الاقليمية
توزيع الوظيفـة الإداريـة للدولــة بــين الحكومــة المركزيــة وبــين هيئــات محليــة منتخبــة تمــارس نشــاطاتها تحــت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.
اللامركزية المرفقية
إدارة مرفـق عــام بواســطة هيئة إدارية يمنحها القـانون الشخصـية المعنويـة وتكـون مستقلة عـن السـلطة التـي أنشأتها إداريا وماليا.

شكل (2)

1- موقعها على خارطة التنظيم الإداري: فالإدارة المحلية والمؤسسات العامة تقعان ضمن دائرة التنظيم الإداري اللامركزي، فهما تعبران عن صور اللامركزية الإدارية، بينما عدم التركيز الإداري يقع ضمن دائرة التنظيم الإداري المركزي، ويعبر عن الصورة المتطورة للمركزية الإدارية.

2- الصلاحيات: نجد أن الإدارة المحلية والمؤسسات العامة لهما صلاحيات واختصاصات أصيلة محددة قانوناً. بينما التنظيمات القائمة في ظل عدم التركيز الإداري تفوض لها الصلاحيات من خلال الأجهزة المركزية التي ترتبط بها.

3- الرقابة: فإن الإدارة المحلية والمؤسسات العامة تخضعان لرقابة إدارية خاصة (وصاية إدارية) تقوم بها الأجهزة المركزية المخولة، وفي الحدود التي يرسمها القانون، بينما تخضع الفروع لرقابة رئاسية تتمثل في رقابة الرئيس على مرؤوسيه.

4- تصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود في ظل عدم التركيز الإداري باسم الدولة بينما تصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود في ظل الإدارة المحلية والمؤسسات العامة باسمهما (خطار، 2007).

ومن جهة أخرى فلا يمكن أيضاً اعتبار اللامركزية المصلحية إدارة محلية رغم أنها تعتبر من صور اللامركزية الإدارية وذلك للاعتبارات التالية:

1- تمارس الهيئات المحلية اختصاصـها ضـمن منطقـة محليـة معينـة لا تتجاوزها بينما قد يمتد نشاط الإدارة المرفقية ليشمل أرجاء الدولـة بأسرها.

2- تمارس الهيئـات المحليـة اختصاصـاً شـاملاً لجميـع الشـؤون المحليـة ضمن المنطقة التي حددت لها والاختصاصات التي منحها القـانون، بينما في حالة اللامركزية المصـلحية يكـون لكـل مرفـق مـن المرافـق اختصاصات محددة لا تتعداها.

3- يعتبر الانتخـاب المبـاشر – كأسـلوب مـن أسـاليب اختيـار المجـالس المحلية- شرطاً أساسياً لوجود الإدارة المحليـة بيـنما لا يشـترط ذلـك لوجود اللامركزية المصلحية.

4- يتســم النظـام القـانوني الـذي يحكـم الهيئـات المحليـة بالوحـدة والتجانس، فيخضـع الفئـات المتماثلـة لنظـام تشريـعي موحـد، أمـا مفهوم المؤسسة العامة فهو مفهوم نوعي ومـن المنطقـي أن يكـون هناك نظام قانوني نوعي خاص لكـل نـوع أو لكـل فئـة مـن فئـات المؤسسـات العامـة، ويلاحـظ بـأن النظـام القـانوني الـذي يحكـم المؤسســات العامــة يتســم بالتعــدد والتنــوع (خطــار، 2003). ففي الأردن مثلاً يوجد قانون واحد يحكم البلديات الأردنيـة كافـة، بينما يوجد لكل مؤسسـة مـن المؤسسـات العامـة الأردنيـة تشريـع خاص بها ينظم شؤونها.

5- تعتبر اللامركزية الإقليمية أسلوباً من أساليب تنظيم الدولة يتبع استجابة للضغط الشعبي وإرضاء الرأي العام من الناحية السياسية. فهي ظاهرة سياسية الهدف الأساسي منها يتمثل في تطبيق الديمقراطية على الصعيد المحلي ليتمكن سكان الوحدة المحلية من إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم. أما المؤسسات العامة فهي مجرد تنظيم داخلي للأجهزة الإدارية فهي ظاهرة إدارية تتخذ إستجابة لمطالب وضغوط الفنيين والمتخصصين. ويكون الهدف الأساسي من إنشاء المؤسسات العامة هدفاً إدارياً يتمثل في تحقيق استقلال بعض المرافق العامة مالياً وإدارياً لتحريرها من الروتين المصاحب للأجهزة المركزية (خطار، 2003).

6- يمكن للهيئات المحلية أن تنشىء مؤسسات عامة محلية تتمتع بالشخصية القانونية لإدارة بعض مرافقها تكون خاضعة لإشرافها ورقابتها، بينما لا يمكن للمؤسسات العامة أن تنشىء إدارات محلية.

معايير التمييز بين اللامركزية الاقليمية والمرفقية واللاتركيزية

وجه المقارنة	اللامركزية الاقليمية	اللامركزية المرفقية	اللاتركيزية
موقعها على خارطة التنظيم الاداري	احدى صور اللامركزية	احدى صور اللامركزية	احدى صور المركزية
الهدف الرئيسي لانشائها	هدف سياسي، فهي ظاهرة سياسية هدفها ترسيخ مبادئ الديمقراطية	هدف إداري، فهي ظاهرة ادارية هدفها ادارة بعض المرافق العامة باستقلالية	ظاهرة إدارية، هدفها تخفيف العبء عن السلطة المركزية وتسهيل تقديم الخدمة للمواطنين
الرقابة	وصائية	وصائية	رئاسية
الصلاحيات	اختصاصات اصيلة	اختصاصات أصيلة	اختصاصات مفوضة
أسلوب اختيار مجالسها	الانتخاب المباشر	لا يشترط الانتخاب	ــ
النطاق الجغرافي للعمل	تمارس اختصاصاتها ضمن منطقة محلية محددة	يمتد نشاطها ليشمل ارجاء الدولة	تمارس اختصاصاتها ضمن منطقة محلية محددة
شمولية الاختصاصات	تمارس اختصاصات شاملة لجميع الشؤون المحلية المحددة في القانون	لكل مؤسسة عامة اختصاصاً محدداً بموجب قانون انشائها	تمارس اختصاصاً محدداً تبعاً لاختصاص الجهاز المركزي الذي ترتبط به
اصدار القرارات وابرام العقود	تصدر القرارات وتبرم العقود باسمها	تصدر القرارات وتبرم العقود باسمها	تصدر القرارات وتبرم العقود باسم الدولة
الاستقلال الاداري والمالي	مستقلة	مستقلة	غير مستقلة

شكل (3)

تنظيم الإدارة العامة في الأردن :

تتكون الإدارة الحكومية في المملكة الأردنيـة الهاشـمية مـن ثـلاث سلطات هي:

1- السلطة التشريعية: وتناط بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب (الدسـتور الأردني، مـادة 25)، ويُعـيّن الملـك أعضاء مجلس الأعيان بحيث لا يزيد عـددهم عـن نصـف عـدد النـواب ويُعيّن من بينهم رئيساً له ويقبل استقالاتهم، فيما يتألف مجلس النـواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً (الدستور الأردني، المواد 36 ، 63 ، 67) .

ويقوم البرلمان بثلاث وظائف؛ تشريعية: تتمثل في اقتراح القـوانين واقرارهـا وتعـديلها (الدسـتور الأردني، المـواد 91 ، 95). وماليـة: كفـرض الضرائب والرسـوم، واعطـاء الامتيـازات باسـتثمار المنـاجم أو المعـادن أو المرافق العامة، وإقرار موازنة الدولة (الدستور الأردني، المواد 111 ، 112 ، 117)، وسياسية: حيث يراقب البرلمان السلطة التنفيذية من ناحية أدائها للإختصاصات المخولة لها في الدستور. لقد نصت المادة 51 من الدسـتور على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النـواب مسـؤولية مشتركة عـن السياسـة العامـة للدولـة، كـما أن كـل وزيـر مسـؤول أمـام مجلس النواب عن أعمال وزارته"، وقد مُنح البرلمان هذا الحق الهام لأنـه يمثل إرادة الشعب ويعبر عن رغباته. وتتخذ رقابة البرلمان للحكومة صوراً

متعددة منها[*]: حـق السـؤال، والاسـتجواب، والتحقيـق، وإبـداء الرغبـة، وسماع العرائض، والمسؤولية الوزارية.

2- **السلطة القضائية:** وتتولاها المحاكم عـلى اخـتلاف أنواعهـا ودرجاتهـا، وتصدر جميع الأحكام وفق القانون بإسم الملـك (الدسـتور الأردني، مـادة 27)، وتقسـم المحـاكم إلى الأقسـام التاليـة (الدسـتور الأردني، المـواد 99، 100) :

أ- المحاكم النظامية: ويقصد بها المحاكم العادية التي لها حق القضـاء في القضايا المدنية والجزائية وهي محـاكم البدايـة والصـلح والاسـتئناف والتمييز.

---

[*] **السؤال:** أي استفهام عضو البرلمان من رئيس الوزراء أو الوزراء عن أمر يجهله في شأن مـن الشـؤون التـي تدخل في اختصاصاتهم أو رغبته في التحقق من حصول واقعة معينة، أو استعلامه عن نية الحكومة في أمـر من الأمور.

الاستجواب: أي محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء عن تصرفه في شأن من الشؤون العامة.

التحقق : أي حق البرلمان في اجراء تحقيقات بقصد الوصول إلى معرفة أمور معينة.

ابداء الرغبة : أي حق أعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات للسلطة التنفيذيـة للقيـام بـأي عمـل ذي أهميـة يدخل في اختصاصها.

سماع العرائض: وهي المطالب والشكاوى التي تقدم للبرلمان من قبل المواطنين حول أمورهم الشخصـية أو ما له صلة بالشؤون العامة.

المسؤولية الوزارية: وهي ثلاثة أنواع:

أ- المسؤولية السياسية وبموجبها تكون هيئة الوزارة مسؤولة تضـامنياً أمـام مجلـس النـواب عـن السياسـة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته. وبالتالي فإن الـوزارة التـي لا تفوز بثقة البرلمان لا تبقى في الحكم ويجب أن تتخلى عنه، وكذلك الأمر بالنسبة للوزير.

ب- المسؤولية المدنية: أي التزام الوزراء بتعويض الضرر الناتج عن تصرفاتهم أثناء أدائهم لوظائفهم.

ج- المسؤولية الجنائية: أي محاكمة الوزراء عما ينسب إليهم من جرائم ناتجـة عـن تأديـة وظـائفهم بعـد اتهامهم من قبل مجلس النواب. ومن هذه الجرائم الخيانة العظمى، واساءة اسـتعمال السـلطة، والاخـلال بواجب الوظيفة.

ب- المحـاكم الإداريـة: تعتـبر محكمـة العـدل العليـا المحكمـة الإداريـة الوحيدة في الأردن وتنظر في مجال المنازعات الإدارية.

جــ- المحـاكم الدينيـة: وتقسـم إلى محـاكم شرعيـة، ومجلـس الطوائـف الدينية الأخرى (الدستور الأردني، مادة 104).

د- المحاكم الخاصة: مثـل محكمـة ضريبـة الـدخل، ومحكمـة الجـمارك، ومحاكم البلديات وغيرها.

3- السـلطة التنفيذيـة: يعتـبر الملـك رأس السـلطة التنفيذيـة ويتولاهـا بوساطة وزرائه وفق أحكام الدستور، فهـو يعـين رئـيس الـوزراء ويقيلـه ويقبل اسـتقالته ويعـين الـوزراء ويقـيلهم ويقبـل اسـتقالاتهم بنـاء عـلى تنسيب رئيس الوزراء (الدستور الأردني، المواد 26 ، 35).

ويمـارس الملـك صـلاحياته باعتبـاره رئيسـاً لـلإدارة العامـة بـإرادة ملكية، وتكون الإرادة الملكية موقعه من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، ويبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فـوق التواقيـع المـذكورة (الدستور الأردني، مادة40).

ويتألف مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ومن عدد مـن الـوزراء حسـب الحاجة والمصلحة العامة ويتولى مسؤولية إدارة جميـع شـؤون الدولـة الداخليـة والخارجية، باستثناء ما قد عهد أو يُعهد به مـن تلـك الشـؤون إلى أي شـخص أو هيئة أخـرى (الدسـتور الأردني، 41، 45)، وهـو يسـتمد اختصاصـاته مـن طبيعـة الوظيفةالتنفيذيةومن أبرزها تقرير وتنفيذ السياسةالعامةللدولة على الصـعيدين الداخلي والخارجي مع ممارسة كافة الاختصاصات اللازمة لذلك والإشراف

والرقابة على جميع أعمال الدولة في ظل السياسة العامة المقرّرة، وإسداء المشورة وتحمل المسؤولية عن الملك أمام البرلمان، وتسير المرافـق العامـة طبقاً للمبادىء والأسس المقرّرة في الدستور والتشريعات.

وتتكـون السـلطة التنفيذيـة مـن الـوزارات والـدوائر المركزيـة والمؤسسات العامة. أما الـوزير فهـو مسـؤول عـن إدارة جميـع الشـؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئـيس الـوزراء أي مسـألة خارجـة عن اختصاصه. (الدستور الأردني، مادة47).

العلاقة بين السلطات الثلاث (الحياري، 1972): رغـم أن الدسـتور الأردني أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات Separation of Powers ، لكنه لم يأخذ به بصورة مطلقة، بل أوجد بينها تعاوناً وتعاضـداً، ومـن مظـاهر تعـاون السـلطتين التشريعية والتنفيذيـة اشـتراك السـلطة التشريعية بـأعمال السلطة التنفيذية بطريق غير مباشر وذلك من خلال القوانين التي تسنها لتنظيم مختلف أعمال السلطة التنفيذية، وإبداء الملاحظات والإقتراحات بشأن سير العمل في مصالح الدولة. ورقابة البرلمان للحكومـة مـما يمكنـه من توجيه مجريات الأمور في الدولة.

أما السلطة التنفيذية فإنها تشترك في عملية التشريع عن طريـق اقـتراح القـوانين وحـق التصـديق عليهـا وإصـدارها ونشرهـا، وإصـدار القوانين المؤقتة في حالة قيام الضرورة وعدم انعقاد البرلمان أو حله، كما تملك السلطة التنفيذية مجموعة من الوسـائل التـي تسـتطيع بموجبهـا التـأثير عـلى البرلمـان ومراقبتـه ، ومـن هـذه الوسـائل : إجـراء الانتخابات الخاصة بمجلس النواب، ودعوة البرلمان للإنعقاد في الدورات

العادية وغير العادية والاستثنائية، وحق تأجيل وارجاء وفض جلسات البرلمان، وحق حل البرلمان، وحق تعيين أعضاء مجلس الأعيان. أما بالنسبة للسلطة القضائية فلها أيضاً علاقات متبادلة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التشريعية هي التي تضع القوانين التي تنظم وضع السلطة القضائية، كما تصدر القوانين التي تطبقها المحاكم المختلفة في النزاعات المطروحة أمامها، كذلك يستطيع البرلمان التدخل في أحكام المحاكم عن طريق إصدار قانون للعفو العام بحيث يمحو وصف الجريمة والعقوبة بالنسبة لطائفة من الناس، أو بالنسبة لطائفة من الجرائم. أما فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية فهي تشارك في تعيين القضاة وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم. ولها حق تصديق بعض الأحكام كحكم الإعدام الذي لا ينفذ إلاّ بعد تصديق رئيس السلطة التنفيذية. كما أن لرئيس السلطة التنفيذية حق إصدار العفو الخاص وتخفيف العقوبة في بعض الأحكام القضائية.

ومن جهة السلطة القضائية نجد أنها تقوم برقابة السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهي تراقب أعمال السلطة التشريعية وتمتنع عن تطبيق كل قانون يخالف الدستور، كما تراقب أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بعمل الأنظمة وإصدار القرارات الإدارية، لأنها تفحص دستورية وقانونية تلك الأنظمة والقرارات الإدارية. وتستطيع الحكم بإلغائها في حالة مخالفتها للدستور أو القوانين.

هيكل

4

الفصل الرابع
القطاع العام : نشأته وتطوره

شـهدت بـدايات القـرن العشرـين اتسـاع مهـام العمل الحكـومي اتسـاعاً كبـيراً فتحولـت مهمـة الدولـة مـن مفهـوم الحراسـة وضـمان الأمـن والعدل إلى دولة الإدارة حيث أخذت تتدخل في حياة المـواطنين الاقتصـادية والاجتماعيـة وذلـك بســن التشرـيعات المختلفـة واقامـة المشـاريع الانمائية ورفع مستوى الخدمات.

الفصل الرابع
القطـاع العـــام
نشأته وتطوره

شهدت بدايات القرن العشرين اتساع مهام العمل الحكومي اتساعاً كبيراً، فشمل نشاط الدولة قطاعـات وميـادين كانـت في السـابق مقصـورة على القطاع الخاص كالصناعة والتجارة والزراعـة وغيرهـا، وأصـبحت هـذه الظـاهرة تسـود الكثـير مـن مجتمعـات العـالم عـلى اخـتلاف أيـدلوجياتها باعتبارها تدخلاً إيجابياً غايته توفير الخدمات الضرورية للسكان، أو تنظيم النشاط الاقتصادي وتوجيهـه وتحقيـق العدالـة الاجتماعيـة. وقـد تنوعـت طرق التـدخل فشـملت التملـك والتنظـيم والرقابـة والمعاونـة والتشـجيع، وتحولت مهمة الدولة من مفهوم الحراسة وضمان الأمن والعدل إلى دولـة الإدارة Administrative state حيـث أخـذت تـدخل في حيـاة المـواطنين الاقتصـادية والاجتماعيـة وذلـك بسـن القـوانين والتشريـعات المختلفـة والمشاريع الإنمائية ورفع مستوى الخدمات[*] .

ففي المجتمعات الرأسمالية التي تقـوم فلسـفتها عـلى بقـاء نشـاط الإدارة العامة عند حده الأدنى وعدم المساس بحقوق الأفراد الثابتة، أخذت تتراجع بفلسـفتها وأخـذ النظـام الرأسـمالي يتـدخل في النشـاط الاقتصـادي وتوجيهه، وبخاصة في أوقات الأزمات الاقتصادية وظروف الحـرب الكونيـة التي مرت بهـا والفـترة التـي أعقبتهـا، ومـا خلفتـه مـن مشـاكل اقتصـادية واجتماعيـة كانتشـار الفقـر والبطالـة والاحتكـار والكسـاد، مـما اسـتدعى التـدخل مـن أجـل تصـحيح المسـار الاقتصـادي وحمايـة الصـالح العـام (حمـور،2000). وظهـرت الـدعوة إلى تـدخل الدولـة شريكـاً في عمليـات

---

[*] القطاع العام: تدخل الدولة عن طريق تنفيذ وإدارة بعض المشاريع الإنتاجية والخدمية.

الاستثمار والإنتاج، ورفد الاقتصاد بالدعم المالي الحكومي لتجاوز الأزمات الاقتصادية* (حمور، 2000).

وقد تمثل ذلك التدخل بإنشاء العديد من المشاريع الحكومية العامة، وتأميم العديد من المرافق الحيوية كالفحم والكهرباء والغاز والنقل من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية ودعم الاقتصاد وتوفير فرص العمل، ومنح الامتيازات والبرامج الاجتماعية كالقروض والمنح الدراسية للطلبة، وبرامج الإسكان لذوي الدخول المنخفضة، وبرامج الرعاية الطبية، وتوفير الوجبات الغذائية، ومساعدة المعوزين، والتأمين ضد العجز، وبرامج التدريب المختلفة وغيرها (وولف، 1996).

وفي الدول الاشتراكية سادت الملكية العامة فهيمنت الدولة على مقدرات البلاد الاقتصاديةوأشرفت على جميع عمليات الإنتاج والتوزيع بغيةتحقيق العدالة

* في خريف عام1929 شهد العالم أزمة اقتصادية ومالية استمرت حتى عام 1935. اضطرت خلالها الدول إلى الاقتصاد في الانفاق وخاصة رواتب الموظفين مما أضعف القوة الشرائية لديهم، وزاد من خطورة الأزمة الصناعية، فانخفضت أسعار البضائع والمنتجات الزراعية والتجارة الخارجية بنسبة الثلث، كما انخفضت أسعار المواد الأولية إلى النصف مما أدى إلى أزمة بطالة في الدول الصناعية بلغت عام 1932 (30 مليون عامل). وساد جو من عدم الثقة في النظام الرأسمالي وزادت المطالبة بالأخذ بالاقتصاد الموجه؛ أي بنظام تشرف فيه الدولة على حجم الإنتاج، ومراقبة الأسعار، ومدة العمل بشكل تتجنب فيه الفوضى الاقتصادية. ففي الولايات المتحدة طبق الرئيس فرانكلين روزفلت Franklin Roosevelt ما عرف بالبرنامج الجديد New Deal وبموجبه اتخذت عدة اجراءات منها: تعيين حدٍ أدنى للأجور، وتحديد ساعات العمل بثلاثين ساعة أسبوعياً، وعدم جواز فصل العمال المسجلين في النقابات. كما وضع برنامجاً للأشغال العامة فتم إنشاء السكك الحديدية، والطرق، والموانىء، وبناء البواخر، والسدود بهدف تنشيط الإنتاج الصناعي والحد من البطالة. ورصد لهذه المشاريع ما يزيد على ثلاثة مليارات دولار، كما تضمن البرنامج إصلاحات اجتماعية فوضع نظاماً للتأمين على البطالة والشيخوخة. مما حدى بالبعض اتهام الرئيس روزفلت بأنه يطبق سياسة اشتراكية (رونوفن، 1954).

ومنع الاستغلال، وقامـت بـإدارة المؤسسـات وتنظـيم المرافـق الإنتاجيـة مركزياً مما قلص دور القطاع الخاص فصار محدوداً جداً.

أما الدول النامية فقد حرصت منذ استقلالها السياسي على تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي لشعوبها وذلك من أجـل اللحـاق بالـدول المتقدمة. ونظراً لضعف القطاع الخاص وقلة خبرته ومحدوديـة مشـاركة السكان في تلك الفترة فقد أخذت الإدارة العامة على عاتقها تحقيق تلـك الأهداف، وقامت بتحفيز القطاع الخاص عـلى زيـادة مشـاركته فاتبعـت الاقتصـاد المخـتلط الـذي يعـرف بأنـه "درجـة مـن الحريـة الاقتصـادية ممزوجة بتخطيط اقتصادي مركزي".

لقد حددت الجمعية العامة للأمـم المتحـدة في تقريـر لهـا الأدوار التي يمكن أن تنهجها الإدارة العامـة في الـدول الناميـة بمـا يـلي (حمـور، 2000):

1- الدور المشجع:

تقوم الإدارة العامة بـدور تشـجيع القطـاع الخـاص وحفـزه عـلى الاستثمار وذلك من خلال مـنح القطـاع الخـاص بعـض التسـهيلات مثـل الإعفاء من الضرائب على بعض الاستثمارات سواء لفترة زمنيـة معينـة أو بنسب معينة في بعض المناطق التي ترغـب الدولـة في تنميتهـا، وحمايـة السلع المنتجة محلياً بواسطة الحماية الجمركية. كما تقـدم بعـض الـدول قروضاً ميسرة السداد بفوائد قليلة للمستثمرين المحليـين بغيـة حفـزهم على الاستثمار. ويمكن اعتبار الإجراءات الإدارية المبسطة في الحصول على رخص الاستثمار من أجهزة الدولـة نوعـاً مـن السياسـات المشـجعة عـلى جلب المستثمرين وحفزهم.

2- الدور المكمل:

تقوم الإدارة بدور يكمل دور القطاع الخاص فتدخل كمستثمر في المجالات التي يرى القطاع الخاص عدم جدوى الاستثمار فيها.

3- دور المنافس:

تقوم الإدارة العامة بمنافسة القطاع الخاص بإنشاء مشاريع معينة بغرض كسر الاحتكار أو منع رفع الأسعار أو الحيلولة دون فرض سلع رديئة النوعية.

4- الدور الشريك:

يدخل القطاع العام شريكاً للقطاع الخاص في بعض المشاريع إما لأهمية الاستثمار الإستراتيجية للأمن القومي للدولة واقتصادها، أو لمشاركة رأس المال الأجنبي بهدف تشجيعه على الاستثمار، أو لفرض الرقابة عليه، أو لتمكين القوى البشرية المحلية من استيعاب التكنولوجيا الحديثة المستخدمة لضمان حسن استخدامها مستقبلاً بشكل منفرد.

5- الدور الإحلالي:

يحل القطاع العام محل القطاع الخاص كلياً بالتأميم Nationalization إما بدفع التعويض المناسب* أو بالمصادرة والاستيلاء، وغالباً ما يكون غرض هذا التدخل ما يأتي:

---

* نصت المادة (11) من الدستور الأردني على أنه لا يستملك ملك أحد الاّ للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون.

1- تحقيق المساواة الاجتماعية وإرساء دعـائم المجتمـع اللاطبقـي. فقـد كتب لينين* في كتابه ثورة الكادحين " إن الدولة ماكينة لسحق طبقـة بأخرى ".

2- تمكين الدولة من استخدام وسائل الإنتاج بأقصى كفاءة.

3- تحقيق الديمقراطية بتمليك الناس مصادر الثروة الوطنية.

4- تحسين مستوى الخدمة المقدمة للمواطنين.

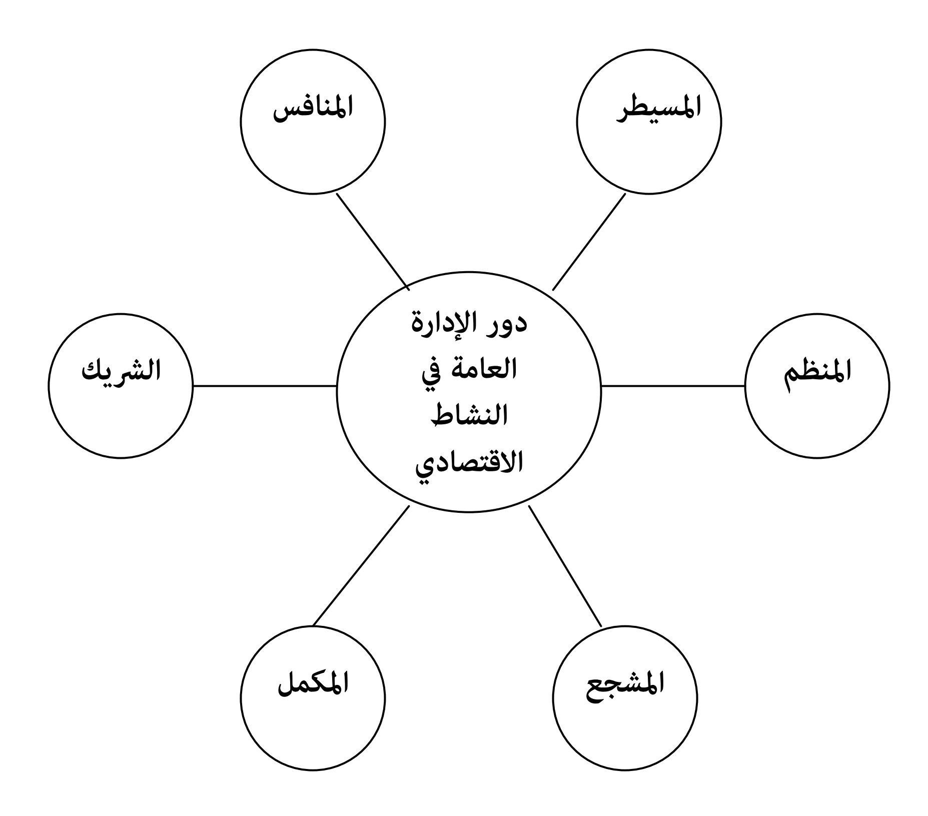
6- الدور المنظم (المعاني، 2005) :

إنه مع تنامي دور القطاع الخاص وتزايد الاعـتماد عليـه لمواجهـة متطلبات الأفراد، واتجاه العديد من دول العالم نحو اقتصـاديات السـوق عن طريق التخاصية، تزايد الاهتمام بدور الدولة المنظم لنشـاطات هـذا القطاع وبخاصة تلك التـي جـرت تخاصـيتها، فأنشـئت هيئـات مسـتقلة للتنظيم والرقابـة تعمـل عـلى مـنح التراخـيص ومراقبـة الجـودة وضـبط السلوك الاحتكاري وحماية مصـالح المسـتهلكين والمسـتثمرين عـلى حـد سواء ** .

---

* فلاديمير أوليانوف المعروف بـ (لينين) Vladimir (Lenin) (1870-1924) قائد الثورة البلشفية في روسيا. وكان رئيساً للإتحاد السوفيتي منذ عام 1917-1924.

** من الأمثلة على هذه الهيئات في الأردن: هيئة تنظيم قطاع الاتصالات، وهيئة تنظيم قطاع النقل العام، وهيئة تنظيم قطاع الكهرباء.



شكل (5)

طرق تدخل الإدارة العامة في النشاط الاقتصادي

ويمكن إجمال سبب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في عاملين اثنين: أولهما عملي يهدف إلى حماية الصالح العـام Public Interest في

مجال اقتصادي أو اجتماعي محدد، وثانيهما سياسي عقائـدي يـرى أن لا بد من إنهاء الملكية الخاصة بالتأميم لعدم ملاءمتها.

وفي الأردن كــان للقطــاع العــام دور هــام في رســم السياســات الاقتصادية وتوجيهها لصالح الاقتصاد الوطني، بما في ذلك سياسات الدعم والتسعير لـبعض السـلع والخـدمات، وإنشـاء مشـاريع البنيـة الأساسـية وتطويرهـا، وكـذلك المشـاركة مـع القطـاع الخـاص في إنشـاء المشـاريع الإنتاجية الكبيرة كالمشاريع التعدينية في الأسمنت والفوسفات والبوتـاس وخدمات الكهرباء والنقل العام والاستثمار في السياحة والصناعة وغيرهـا من المشاريع التي عجز القطاع الخاص عـن الاسـتثمار فيهـا إمـا لكلفتهـا العالية أو لارتفاع درجة المخاطرة فيها أو لأنها لا تدر عائداً إلا بعد فـترة طويلة (القضاة، 1997) .

وكما شهدت بدايات القرن الماضي زيادة في نشاط الدول وتدخلها في ميادين الحياة المختلفة، فإن تراجعاً أخذ يظهر في نهاياته حيـث أخـذ العديد من الدول (ومنها الأردن) يعتمد على مؤسسات المجتمع الخاصة لمواجهة متطلبات الأفراد نتيجة التحولات العالمية كالعولمة وفتح الأسواق تميزت بالنسبة للأردن بما يلي (الرفاعي، 2000):

1- زيادة المشكلات الاقتصادية على حساب الأولويات السياسية.

2- عجز الموازنات العامة وقضايا الدين العام وتعقيداتها.

3- تضاؤل المساعدات والهبات والتحويلات المالية للعاملين في الخارج.

4- زيادة معدلات البطالة.

5- ظهور الاتفاقات الدولية مع صندوق النقد والبنك الدولي.

6- تدني معدلات النمو الاقتصادي مقارنة بارتفاع معدلات النمو السكاني.

مما دعا الأردن لاعتماد برامج التصحيح الاقتصادي وإعادة الهيكلة بناء على مرتكزات منها ضبط النفقات وتخفيض عجز الموازنة والإنفاق العام، وتحول دور القطاع العام من مالك للفاعليات الاقتصادية ومشغل لها إلى ضابط ومراقب ومشجع، ورفع درجة كفاءة الجهاز الإداري باستقطاب الكفاءات والاستغناء عن الزائد، وحفز القطاع الخاص وتمكينه من تشغيل الفاعليات الاقتصادية وإدارتها وفتح الأسواق وانتهاج سياسة حرية حركة البضائع والأموال والخدمات، وإلغاء سياسات الدعم والامتيازات والاحتكارات، وتشجيع الاستثمارات ومنح المحفزات للمستثمرين من خارج الأردن، وتنمية رأس المال في الأردن، وانتماء الأردن لعضوية كثير من المنظمات والمؤسسات العالمية ذات العلاقة.

إلاّ أن نهاية العقد الأول من هذا القرن شهدت من جديد تزايد التدخل الحكومي في العديد من دول العالم وبخاصة الولايات المتحدة ودول أوروبا لمعالجة آثار الأزمة المالية العالمية التي عصفت في اقتصاديات تلك الدول وذلك من خلال

الـدعم الحكـومي للعديـد مـن الشركات التـي أوشـكت عـلى الإفـلاس واللجوء إلى التأميم في حالات أخرى. *

* في خريف عام 2008 شهد العالم أزمة مالية واقتصادية اعتبرت الأسوأ مـن نوعهـا منـذ زمـن الكساد الكبير عام 1929. وتعود جذور الأزمة الى تداعيات أزمة الرهون العقارية التي ظهرت بداية عام 2007 في الولايات المتحدة الأمريكية نتيجة انهيـار أسـعار المسـاكن بحيـث توقـف المقترضون عـن تسـديد قـروض اسـكانية أصـبحت أكـبر مـن قيمـة مسـاكنهم المموـلـة بتلـك القروض. ثم امتدت لتشمل دول أوروبا والعديد من دول العالم الأخرى التي يرتبط اقتصادها مباشرة بالاقتصاد الأمريكي. وتمثلت هذه الأزمة بافلاس العديـد مـن البنـوك وشركـات التـأمين والشركات الصـناعية الكـبرى وانخفـاض معـدل النمـو الاقتصـادي، وارتفـاع كبـير في معـدلات البطالة. مما اضطر حكومات تلك الدول الى التدخل في النشاط الاقتصـادي عـن طريـق دعـم العديد من البنوك والشركات الصناعية بامتلاك نسبة عالية من اسـهمها وتزويـدها بـالقروض والتسهيلات بسعر فائدة يقل عن الواحد بالمائة، وتتبع سياسة التأميم في حالات أخـرى. وقـد وصف الرئيس الامريكي جورج بوش تلك الأزمة بقوله "الاقتصاد الامريكي في خطـر، وقطاعـات رئيسية في النظام المالي الامريكي مهددة بالاغلاق" . ويرى الرئيس الأسبق للاحتيـاطي الفـدرالي الأمريكي (البنك المركزي) آلان غرينسيان أن هذه الأزمة هـي الأخطر منذ قرن، ولم تنتـه بعـد. بينما يقول الأمين العام للأمم المتحدة بان كي مـون أن الأزمـة الماليـة تهـدد معيشـة مليـارات الاشخاص عبر العالم وخصوصاً الأكثر فقراً.

البــاب الثاني

الاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة

5

الفصل الخامس
التخاصيـــــة

"وأعلم أن السلطان لا ينمي مالـه ولا يـدر موجـوده إلاّ الجبايـة، وإدرارهـا إنمـا يكـون بالعـدل في أهـل الأموال والنظر لهـم بـذلك. فبـذلك تنبسـط آمـالهم وتنشرح صدورهم للأخذ في تثمـير الأمـوال وتنميتهـا فـتعظم منهـا جبايـة السـلطان. وأمـا غـير ذلـك مـن تجارة أو فلح فإنما هو مضرة عاجلة للرعايـا، وفسـاد للجباية، ونقص للعمارة ".

ابن خلدون
1406-1332

الفصل الخامس

التخاصيـــــة

شهدت الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية سيطرة القطاع العام على النشاط الاقتصادي والصناعي في كثير من دول العالم وبخاصة الدول النامية، إما لاعتبارات أيدلوجية أو موضوعية، حيث أنيط بالقطاع العام الدور الأساسي في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بلغ أوجه خلال عقدي الستينات والسبعينات من القرن العشرين.

ورغم الدور الإيجابي الذي حققه القطاع العام من حيث إنجاز البنية التحتية ورفع مستوى الخدمات الصحية والتعليمية ومعالجة الكثير من المشكلات الاجتماعية، إلا أن أداء القطاع العام لم يصل إلى مستوى الطموحات المفترضة. فقد شهد العديد من الدول النامية انخفاضاً في معدلات نمو الناتج المحلي وزيادة في الاعتماد على الاستيراد، وفشلت سياسات الحماية التي تبنتها الدول النامية في الإرتقاء بمستوى التصنيع المحلي وجعله منافساً في الأسواق العالمية، وتراجعت إيرادات الصادرات والإنتاج المحلي لعدم ملاءمة بعض السياسات الاقتصادية المتبعة مما زاد في عجز الموازنات العامة لتلك الدول.

أما تعثر القطاع العام فتعود أسبابه إلى ما يلي (شومان، 1998):

1- اتساع القطاع العام وامتداده ليشمل مشروعات كان من الأفضل تركها للقطاع الخاص بسبب الصعوبات التي كان يواجهها في تنفيذها مثل أنشطة التوريد والتوزيع والخدمات.

2- البيروقراطية في الإدارة وما تسببه مـن بـطءٍ في تنفيـذ الإجـراءات وتعقيد سبلها، واتخاذ القرارات في غير أوقاتها، وعـدم الاسـتخدام الأمثل للموارد المتاحة وعدم الإبداع.

3- ضعف الرقابة وعـدم مسـاءلة المخطئـين مـن العـاملين مـما كـان يفضي إلى الفساد.

4- تفضيل الاعتبارات السياسية والاجتماعية على الاعتبارات الإداريـة والإقتصادية وما يترتـب عـلى ذلـك مـن فـيض في حجـم العمالـة، وكذلك القيام بمشروعات خاسرة مما يضعف قدرتها وكفاءتها.

5- أسـلوب تعيـين المـديرين والمسـؤولين في القطـاع العـام والأخـذ بالإعتبـارات السياسـية والتغـاضي أحيانـاً عـن الكفـاءة الإداريـة والعلمية، وعدم النظـر إلى حاجـة المؤسسـة للتخصـص الفنـي أو لإعتبـارات غـير موضـوعية مـما يتسـبب في الوقـوع في الأخطـاء وتحمل الأعباء والخسارة.

6- قلة الأجور والحوافز وعدم ارتباطها بجهود الإنتـاج مـما يضـعف روح المبادأة والابتكار ويؤثر سلباً على مستوى الأداء.

7- انعـدام المنافسـة الفعالـة وإعطـاء القطـاع العـام أحيانـاً صـفة احتكارية لبعض المنتجات التي تؤدي إلى رداءة نوعية الإنتاج.

8- نظام تسعير المنتجات الذي يتم وفقاً لمعايير سياسـية واجتماعيـة بعيداً عن سياسات السوق مما يؤثر سلباً على كفـاءة المؤسسـات واستمراريتها وتطورها وقدرتها على تحقيق الأرباح.

ونتيجـة لـذلك فقـد ازدادت الأصـوات المناديـة بتصـفية مشـاريع القطـاع العـام مـبرزين عيوبهـا وأخطاءهـا أمـام حسـنات القطـاع الخـاص وإمكاناته.

لقد اتجه العديد من دول العـالم المتقـدم والنـامي نحـو مـا يعـرف بالتخاصية* Privatization التي تعتبر من السياسات الاقتصـادية الحديثـة ذات الانتشار الواسع. ولقد ظهر هذا المصطلح لأول مـرة في بريطانيـا عـام 1979** (بركات، 2008).

أما في الأردن فتعود فكرة التخاصية إلى عـام 1985 مـع أن تطبيقهـا قد تعثر في ذلـك الوقـت لوجـود إشـكالات قانونيـة واقتصـادية وتنظيميـة واجتماعية مما أخر البدء في البرنامج التنفيذي للقطاعات والمشـاريع التـي يجري تخاصيتها إلى نهاية عام 1996 (القضاة ، 2002). علـماً بـأن الجـذور الأولى للتخاصية تعود للتجربـة اليابانيـة التـي تمـت في الثلـث الأخـير مـن القرن التاسع عشر حيث كانت الحكومة تقوم بإنشاء الصـناعات المختلفـة ثم تعـرض بيعهـا عـلى الأفـراد والشركات بعـد أن تبـدأ بإنتاجهـا وتحقـق أرباحها (العطية، 1998).

والتخاصـية تعنـي انتقـال النشـاط الاقتصـادي مـن القطـاع العـام إلى القطاع الخاص. وقد عرفت بأنهـا "عمليـة تقلـل مـن دور الحكومـة الإنتـاجي وتزيد من دور القطاع الخاص في امتلاك أو إدارة الموجودات المتاحة التي تنتج سلعاً أو خدمات للسوق" (القضاة ، 1997). أو هي عملية " تحويـل ملكيـة أو إدارة القطاع العام إلى القطاع الخاص كلياً أو جزئياً" (الفاعوري وجولو، 1998).

---

* وتدعى كذلك: التخاص، التخصيص، الأهلنة، الخوصصة، التفريد...

** تم تبني هذا المفهوم من قبل رئيسة وزراء بريطانيا مارجريت تاتشر Margrret thatcher خلال فترة حكمها من عام 1979م – عام 1990م.

كما عرفت بأنها "إعادة تقسيم العمل بين الحكومة والقطاع الخاص بهدف رفع كفاءة كلا الطرفين في تحقيق أهداف التنمية وذلـك مـن خـلال التأجير أو التعاقد" (الوزني، 1996). وعرفها "الخرابشة" بأنها "عملية تغيـير اقتصادي شاملة تضع ضمن أهدافها تقليص دور القطاع العـام في النشـاط الاقتصـادي كليـاً أو جزئيـاً والسـماح للقطـاع الخـاص بممارسـة نشـاطات اقتصادية منافسة للنشاطات التي يقدمها القطاع العام" (الخرابشة،1996). وعرفت أيضاً بأنها "تحرير السوق من الاحتكارات والسماح بدخول القطاع الخاص منافساً في الأنشطة المختلفة وترك السوق لقوانين العرض والطلـب" (عباس، 2003). وعرفت كذلك بأنها " تخفيـف دور القطـاع العـام وزيـادة دور القطاع الخاص في ملكية وإدارة الأنشطة المختلفة" (سالم، 2007).

إن التخاصية تتطلب الاعتماد كثيراً على مؤسسات المجتمع الخاصـة بدلاً من المؤسسـات الحكوميـة لمواجهـة متطلبـات الأفـراد مـما يسـتدعي إعادة تنظيم نشاط القطاع العام. لقـد بـدأت تجربـة التخاصـية في الـدول الصـناعية الكـبرى مثـل بريطانيـا وفرنسـا رغبـة منهـا في زيـادة إنتاجيـة المؤسسات التي تشرف على الملكيات والخدمات العامـة ثـم تبعتهـا الـدول النامية بهدف التخلص من المشروعات الخـاسرة والبحـث عـن وسـيلة يـتم من خلالها رفع مستوى أداء المؤسسات العامة.

أما الطفرة الهائلة التي اتخذها العالم المتقـدم والنـامي عـلى حـد سـواء في الاتجـاه نحـو اقتصـاديات السـوق* عـن طريـق التخاصـية وسـيادة اتجـاه الحريـة الاقتصادية فهي تعود إلى نهاية عقد الثمانينات (العطية، 1998)، نظراً لعدم قـدرة الأنظمةالاشتراكيةعلى الإنتاجيةوعدم استطاعتها دعم القوةالسياسيةبقوة اقتصادية

* اقتصاد السوق : هو اقتصاد العرض والطلب والمنافسة الحرة وتحرير الأسعار من أي قيد باستثناء ما تفرضه المنافسة الحرة غير الاحتكارية. ويعتمد بشكل أساسي على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج.

موازيـة، إضـافة إلى ازديـاد الضـغوط العالميـة المناديـة بحقـوق الإنسـان وحمايتها مما تسبب في انهيار الأنظمة الشمولية واتجاهها نحـو اقتصـاد السوق كنظام اقتصادي أظهر سيادة الأنظمة الرأسمالية.

ويطرح المؤيدون لسياسة التخاصـية العديـد مـن الأهـداف التـي يرون أنها تدفع الدول لإنتهاج هذه السياسة. ومن أهمها:

1- خفض عبء الموازنة العامة:

يدعي الذين يؤمنون بسياسـة التخاصـية أنهـا سـتؤدي إلى زيـادة الكفاءة الاقتصادية للمؤسسات العامة التـي سـيتم خصخصـتها، وخفـض الدعم المادي الذي تقدمه الدولة لمؤسساتها العامة الخاسرة حرصـاً عـلى استمراريتها، كما تؤدي هذه السياسة إلى خفض الإنفـاق العـام والعـبء المالي الكبير الذي يترتب على الدولة فـيما لـو توسـعت في مجـال تقـديم السلع والخدمات للمواطنين (الحواجرة، 1998).

2- تفعيل دور المنافسة:

يفترض مؤيدو سياسة الخصخصة أنها تُفعّـل دور المنافسـة الحـرة بين المشروعات المتماثلة لزيـادة الإنتـاج وتحسـين نوعـه وخفـض كلفتـه وخفـض أسـعاره، ومـا يترتـب عـلى ذلـك مـن رفـع الـدخل الحقيقـي للمســتهلكين وتحســين مســتوى معيشــتهم. فهــم يــرون أن الأنظمــة الاقتصادية الحرة المعتمدة على آليات السوق التـي تقـوم عـلى المنافسـة والتسعير وفقاً لآليات العـرض والطلـب تزيـد الكفـاءة وتحسـن الجـودة وهذه تعتبر أمراً ضرورياً يمكّن الدول من دخول منظمة التجارة العالميـة والقدرة على التعامل مع متطلبات العولمة (العطية، 1998).

3- تسوية الديون الخارجية:

يعاني العديد مـن الـدول الناميـة مـن مديونيـة كبـيرة تـؤثر عـلى اقتصادها وموازناتها مما اضطرها للتحـول إلى انتهـاج سياسـة التخاصـية وتطبيقهـا، وذلـك ببيـع أسـهم أو أصـول المؤسسـات العامـة واسـتخدام المردود المالي المتحقق في سداد الديون وفوائدها، أو عن طريـق مقايضـة جزء من الديون الخارجية بأسهم المؤسسات العامة التي يتم تخصيصـها. وبالتالي يمكن أن تجتاز الدولة عنـق الزجاجـة الاقتصـادي الـذي تفرضـه عليها الديون الخارجية وفوائدها (أوهاشي، 1996).

4- العمل على جذب رؤوس الأموال الأجنبية:

إن قيـام الدولـة باتخـاذ الإجـراءات التـي تضـمن تحريـر التجـارة وحمايـة الملكيـة الفكريـة وتـوفير فـرص الإسـتثمار تشـكل عوامـل جـذب لرؤوس الأموال الأجنبية للإستثمار في الدولة وبخاصة في المشروعات الكبيرة التي يعجز القطاع الخاص المحلي عن الإستثمار فيها بشـكل منفـرد، وهـذا يـؤدي إلى إدخـال رؤوس أمـوال بالعملـة الصـعبة وإدخـال التكنولوجيـا المتطورة اللازمة لتلك المشروعات وفتح أسواق عالمية للتصدير.

5- توسيع قاعدة الملكية العامة، وتوجيه المدخرات الخاصة نحو الاستثمار:

يرى دعاة التخاصـية أنهـا تـؤدي إلى توسـيع الملكيـة العامـة عـن طريق طرح أسهم المؤسسات العامـة المـراد خصخصـتها للاكتتـاب العـام بحيث يتمكن صغار المستثمرين من شراء هذه الأسـهم فيـزداد عـددهم ورؤوس أموالهم المستغلة في الإنتاج السلعي والخدمي بدلاً مـن حصرهـا بيد الدولة، وينشط الإستثمار وتـزداد دخـول المنتجـين مـما يحسـن مـن مستوى معيشة العاملين في المشروعات المختلفة.

6- توزيع الفائض من العاملين على مختلف المشروعات وفق حاجتها الفعلية مما يحد من البطالة المقنعة والعمالة الزائدة:

فقد تلجأ الدولة إلى ترجيح الإعتبارات السياسية والاجتماعية على اعتبارات الكفاية الاقتصادية والإدارية فتعمد إلى توظيف العاملين في المؤسسات دون الحاجة الفعلية إليهم مما يحمّل المؤسسات كثيراً من الأعباء والكلفة. ويرى مؤيدو التخاصية أن إتباع هذه السياسة تجعل الحكومة تقوم بمعالجة هذا الإختلال الناتج عن الأعداد الزائدة من الموظفين في هذه المؤسسات إما بتسريحهم مع دفع التعويضات المناسبة لهم كما حصل في مصر حيث لجأت الدولة إلى دفع أجور العاملين في بعض المؤسسات العامة المخصخصة لمدة ثلاث سنوات قادمة (قندح، 1999). أو إعادة تدريبهم وتأهيلهم وتوزيعهم على دوائر الدولة كما في الأردن عند خصخصة مؤسسة النقل العام فتتخلص بذلك من البطالة المقنعة (أخبار التخاصية،2000).

7- رفع الكفاءة الاقتصادية:

يرى أنصار التخاصية أن ضعف الكفاءة الاقتصادية لدى مؤسسات القطاع العام مقارنة بالمؤسسات الخاصة نتيجة تفضيل الدولة للاعتبارات الاجتماعية والسياسية على اعتبارات الكفاية الاقتصادية وسوء الإدارة والافتقار لأساليب الإنتاج الحديثة وضعف الاستجابة لمتطلبات البيئة المتغيرة والتمسك بالنمط البيروقراطي والروتين وجمود التشريعات، كلها أمور تحتم على الدولة إتباع أساليب جديدة في إدارة المؤسسات لتتحقق من خلال إتباع سياسة التخاصية التي تضمن انتقال هذه المؤسسات المتعثرة إلى القطاع الخاص الذي يعتقدون كفاءته (الحواجرة، 1998).

8- تستطيع الحكومة في ظل الخصخصة تركيز مواردها الإدارية والمالية في المجالات التي يحجم القطاع الخاص عن الاستثمار فيها أو في المجالات ذات المردود الإجتماعي الإيجابي وتمويل التوسع والتطوير في خدمات البنية التحتية اللازمة وذلك من أجل دعم النمو الاقتصادي.

9- تعتبر الخصخصة مؤشراً على التزام الحكومة بالإصلاح الاقتصادي مما يشكل دعاية إعلامية إيجابية لها تساهم في جلب الاستثمارات الأجنبية (العطية، 1998).

إنه على الرغم من تلك الأهداف والمبررات التي يسوقها مؤيدو سياسة التخاصية إلا أن فريقاً آخر يعارض هذه السياسة ويبدي تخوفه من التوسع في تطبيقها، فهو يرى أن التخاصية تؤدي إلى تركيز الدخل والثروة في أيدي قلة من أبناء المجتمع وهي الفئة المتنفذة القادرة على شراء المؤسسات العامة مما يؤدي إلى احتكار السلع والخدمات والسعي نحو المغالاة في تحقيق الربح دون الالتفات للأهداف الاجتماعية والسياسية مما يضر بالمجتمع (الحواجرة، 1998). ويرى أن التخاصية تزيد من معدلات البطالة في المجتمع بسبب تسريح جزء من العاملين في المنظمات التي يتم خصخصتها وذلك لوجود عمالة فائضة فيها[*]. كما يرى أن التخاصية تؤدي إلى إضعاف دور الدولة وتقليص أدائها تمهيداً لتخليصها من أدوارها الاجتماعية نحو أفراد المجتمع ويرون في ذلك وسيلة اقتصادية استعمارية تنتهجها الدول الكبرى للسيطرة على الدول النامية ومقدرات الاقتصاد الوطني فيها (الحواجرة،1998).

[*] يقول رئيس مجلس إدارة شركة الاسمنت الأردنية الأسبق السيد حمدي الطباع في مقابلة له مع جريدة الدستور الأردنية بتاريخ 29 تموز 2009 : كان يعمل لدى شركة الأسمنت الأردنية عند خصخصتها 2650 عاملاً يقومون بانتاج 4 ملايين طن من الاسمنت سنوياً، وهذا لا يتناسب مع المعايير الدولية. إذ أن الحد الأقصى لعدد العاملين لانتاج هذه الكمية هو 600 عامل (addustour, 2009) .

ويرى معارضو التخاصية عدم وجود ارتباط بين الكفاءة الاقتصـادية للأداء وطبيعة الملكية للمشروعات (مقبـل، 1999). ويـرون أن المشرـوعات الناجحة يمكن أن تتحقق في القطاع العام كما في القطـاع الخـاص، فالخيـار بين الأسواق والحكومات خيار بين بدائل غير مثالية، فقد يكون التعثر ماثلاً في القطاعين العام والخاص وعليه فلا علاقة لطبيعة الملكيـة بالكفـاءة. وأن أسباب التعثر في كثير من المؤسسات العامة لا تعود إلى نـوع الملكيـة وإنمـا إلى عديد من الاعتبارات كالإدارة غير الناجحة والروتين الزائد وقلة الحـوافز وانخفاض الأجور وقلة المنافسة وترجيح الإعتبارات الاجتماعيـة والسياسـية على اعتبارات الكفاية الاقتصادية والإدارية.

ويقــول معارضــو التخاصــية إن الــدعم الــذي تقدمــه الدولــة للمؤسسات العامة يرتبط بموضوع تحقيق العدالة الاجتماعية، فالحكومة عندما تقدم الدعم للقطاع العام تنطلق من الدور الـذي يقـوم بـه هـذا القطاع في توظيف العمالة التي قد تتجاوز الحد المطلوب من أجل الحـد من مشكلة البطالة التي يعاني المجتمع منها مما يشكل عـبءً عـلى هـذا القطاع ويـؤدي إلى ارتفـاع التكـاليف، كـما أن المطالبـة بخفـض الأسـعار للسلع والخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة لتكون في متناول أفـراد المجتمع وما يترتب عليه من انخفاض في الإيرادات وخسارة لا بد للدولـة من تغطيتها مما يبرر الدعم الحكومي لهذا القطاع. أمـا القطـاع الخـاص فهم يطالبون بسياسات حكومية تقوم عـلى دعمهـم وذلـك عـن طريـق زيـادة الإعفـاءات الجمركيـة والضرـيبية وتقـديم التسـهيلات المختلفـة واعتماد أسعار رمزية للخـدمات العامـة. فلـماذا ينـادي مؤيـدو القطـاع الخاص بتقلـيص دعـم القطـاع العـام والتوسـع في دعـم القطـاع الخـاص (مقبل، 1999).

وفي الأردن نجد أن الإدارة العامة أخذت على عاتقها منذ نشوء الدولة تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فاتسع دورها في النشاط الاقتصادي وخاصة خلال عقدي السبعينات والثمانينات وبخاصة مشاريع البنية التحتية كالاتصالات والطاقة والصحة والتعليم والنقل، وشارك القطاع الخاص في بناء بعض المشاريع الإنتاجية الكبيرة مثل الفوسفات والإسمنت والبوتاس وبعض المشروعات الخدمية والصناعية والمالية، واتسع دور الدولة ليشمل السيطرة على آليات السوق والتسعير وحماية الإنتاج المحلي، ونتيجة لهذا الاتساع حصل اختلال في البنية الاقتصادية وتدني مستوى الإنتاجية وتفاقم العجز المالي في القطاع العام إضافة إلى انخفاض حجم المساعدات المالية من الخارج وانخفاض نسبة حوالات العاملين في الخارج. كما أن الظروف السياسية ومستلزمات الدفاع تطلبت تخصيص جزء كبير من موارد الدولة للتسلح وتطوير القوات المسلحة وكل ذلك أدى إلى ارتفاع كبير في رصيد الدين العام وفوائده وارتفاع العجز في ميزان المدفوعات مما أدى إلى حدوث أزمة اقتصادية في أواخر الثمانينات تمثلت في نضوب الإحتياطي من العملات الأجنبية وتدهور سعر صرف الدينار الأردني وتراجع مستويات المعيشة وارتفاع قيمة المديونية الخارجية وتفاقمها (الإستراتيجية الوطنية للتخاصية، 2000).

لقد ألجأ ذلك الأردن إلى تنفيذ برامج إصلاحية متلاحقة لتجاوز أزمته الاقتصادية وخلق الاستقرار المالي والنقدي وتصويب دور القطاع العام في العملية الإنتاجية فعمد إلى إعادة تعريف دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي لإتاحة الفرصة للقطاع الخاص للاضطلاع بدور أكبر ضمن هذا المجال الأمر الذي يمثل تجسيداً لمفهوم التخاصية التي جاءت كحزمة إصلاح في برامج تصحيح الاقتصاد.

وتهيئة الأردن للانفتاح على الأسواق العالمية وانضـمامه إلى منظمـة التجارة العالمية وتوقيعه على اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي واتفاقيـة منظمة التجارة الحرة مع الولايات المتحدة استجابة للتغيرات العالمية التـي تتحدث عن العولمة وتقارب العالم ليصبح قرية صغيرة بفضـل التكنولوجيـا المتقدمة وسرعة الاتصال والتنقل وحاجـة الصـناعات المحليـة للمنافسـة في الأسواق العالمية مما يستدعي تحسـين مسـتوى جودتهـا وطرحهـا بأسـعار مناسبة (القضاة ، 2002). وترى الإسـتراتيجية الوطنيـة للتخاصـية في الأردن أن عمليـة التخاصـية عمليـة منهجيـة منظمـة ومسـتمرة مدعومـة بـإرادة سياسية قوية هدفها تهيئة البيئة الداعمة لتحقيق نمو اقتصـادي مسـتدام، وتتمثل في إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بحيـث تتفـرغ الحكومة لمهماتها الأساسية في رسم السياسـات والرقابـة والتنظـيم وضـمان الأمن وتقديم الخدمات الأساسية في الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعيـة. ويتولى القطاع الخاص دوراً أكبر في العمليـة الإنتاجيـة بهـدف رفـع كفـاءة المشروعات وتحسين الإنتاجية والقدرة التنافسية وحفز الإدخـارات المحليـة وجذب الاستثمارات المحلية والعربيـة والأجنبيـة مـن خـلال فـتح الأسـواق وإلغاء احتكار الدولة. ووقف نـزف المـال العـام عـلى شـكل مسـاعدات أو قروض ممنوحة للمشاريع الخاسرة والحد من الحاجة للجـوء إلى الاقـتراض لغايـات تغطيـة العجـز في المشـاريع القائمـة أو تمويـل مشـاريع جديـدة، وتسـهيل الحصـول عـلى التكنولوجيـا وأسـاليب الإدارة الحديثـة اللازمـة للمنافسة في الأسواق العالمية (الإستراتيجية الوطنية للتخاصية، 2000).

لقد بينت الإستراتيجية الوطنية للتخاصية المنطلقات العامـة التـي تتخذها الحكومة أثناء تنفيذها للتخاصية كما يلي(الإسـتراتيجية الوطنيـة للتخاصية، 2000):

1- تهيئة الظروف المناسبة لإيجاد بيئة تنافسية مناسبة وتطويرها في ظل اقتصاديات السوق من أجل الاستفادة من مزايا المنافسة المتمثلة برفع الكفاءة الإدارية والإنتاجية وخفض الأسعار.

2- استكمال الإطار التشريعي والتنظيمي الداعم لعملية التخاصية بسن تشريعات جديدة أو إجراء التعديلات اللازمة على التشريعات القائمة.

3- تأسيس هيئات مستقلة للتنظيم والرقابة في القطاعات التي تجري تخاصيتها تعمل على منح التراخيص ومراقبة الجودة وضبط السلوك الاحتكاري لضمان مصالح المستهلكين والمستثمرين.

4- التدرج في عملية التخاصية كأن يتم إعادة هيكلة المؤسسات العامة والعمل على تحويلها إلى شركات مساهمة تملكها الحكومة ويحكمها قانون الشركات تمهيداً لنقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

5- العمل على تقييم موجودات المشاريع التي سيتم تحويل ملكيتها للقطاع الخاص وفقاً للأسس المحاسبية المتبعة بهدف تحديد قيمها والاستدلال بها في عملية التخاصية.

6- اختيار الأسلوب المناسب لتخاصية كل مشروع بما يتلاءم مع ظروفه ومتطلباته.

7- الشفافية والعلنية في اتخاذ القرارات وتنفيذ الإجراءات المتعلقة بعملية التخاصية.

8- المحافظة على الحقوق المكتسبة لجميع الأطراف وبخاصة مصالح العاملين في المشاريع التي يتم تخاصيتها ومعالجة أوضاعهم وفقاً لأسس عامة عادلة ووفق الأنظمة والقوانين المتبعة.

9- منح حوافز تشـجيعية للعـاملين في المشـاريع التـي يـتم تخصيصـها وذلـك بتخصـيص أسـهم تبـاع لهـم بأسـعار تشـجيعية مـع مـنح التسهيلات الممكنة لتسديدها.

10- تعريف المواطنين بأهداف برنامج التخاصية والإجـراءات التـي يـتم اتخاذها أثناء التنفيذ بهدف الحصول على التأييد الشـعبي وإضـفاء مزيد من الشفافية على هذا البرنامج.

11- الإسـتعانة بالمستشـارين المتخصصـين حسـب الحاجـة في إعـداد الدراسات التفصيلية والوصول إلى المستثمرين المستهدفين.

الإطار المؤسسي للتخاصية:

بهدف تعزيز القدرة المؤسسية والفنيـة للحكومـة لتنفيـذ برنـامج التخاصية فقد تم تحديد الإطار المؤسسي وآلياته كما يأتي:

1- مجلس التخاصية: ويكون برئاسة رئـيس الـوزراء، ومـن مهـمات هـذا المجلس:

- وضع السياسات العامة للتخاصية.
- تحديد المشاريع التي سيتم خصخصتها.
- اختيار أسلوب التخاصية والشركات الإستشارية التي تقوم بعمليـات التنفيذ.
- التنسيب بتأسيس هيئات التنظيم التي تتولى تنظيم القطاعات التي تتناولها التخاصـية ووضـع أسـس مراقبتهـا بمـا يحقـق الهـدف مـن عملية التخاصية.

2- الهيئة التنفيذية للتخاصية: وهي مؤسسة عامة ترتبط برئيس الوزراء وتتولى دراسة ومتابعة وتنفيذ عمليات إعـادة الهيكلـة والتخاصـية وأيـة مهمات أخرى لها علاقة بتلك العمليات يوكلها لها مجلس الوزراء.

استخدامات عوائد التخاصية:

حدد قانون التخاصية استخدام عوائد التخاصية من خـلال إنشـاء صندوق خاص يسمى صندوق عوائد التخاصية يتـولى مجلـس التخاصـية الإشراف عليه وتنظيم نشـاطاته تـتم إدارتـه مـن قبـل الهيئـة التنفيذيـة للتخاصية وفقاً لنظام خاص وضع لهذا الغرض وصدر تحـت اسـم "نظـام صـندوق عوائـد التخاصـية" رقـم 24 لسـنة 2002. وقـد حـدد القـانون استخدام هذه العوائد بقرار من مجلس الوزراء كما يلي:

1- تسديد ديون المشروعات التي يتم إعادة هيكلتها أو خصخصتها.
2- شراء الديون العامة بخصم ومبادلة الديون باستثمارات بالطريقـة التي يقرها مجلس التخاصية ويوافق عليها مجلس الوزراء.
3- الاستثمار في الأصول المالية.
4- تمويل النشاطات الاقتصـادية والاسـتثمارية الجديـدة في قطاعـات البنية التحتية ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي المجدي.
5- إعادة تأهيل وتدريب العاملين في المؤسسات والهيئات التـي تـتم إعادة هيكلتها وتسوية حقوقهم المالية.
6- شراء سـنوات الخدمـة للعـاملين لـنقلهم إلى مظلـة الضـمان الاجتماعي.

أساليب التخاصية:

تتعدد الأسـاليب التـي يـتم بواسـطتها تحويـل القطـاع العـام إلى القطاع الخاص. ويمكن تصنيفها في ثلاثـة أسـاليب (Vuylsteke,1988) ، (سافاس،1993) :

1- الاستغناء Divestment :

ويقصـد بـه طـرح الملكيـة العامـة للبيـع أو تمليكهـا للعامـة أو تصفيتها.

1-1 الاستغناء بواسطة البيع Divestment by Sale :

وقد يكون البيع لكامل حصة الحكومة في مشروع معين أو مؤسسـة عامة أو يكون لنسبة معينة من هذه الملكية والاحتفاظ بنسبة منها.

ويمكن أن ينفذ أسلوب الخصخصة بالبيع عن طريق:

أ- البيع لشريك استراتيجي Sale to strategic partner :

كأن تبيع الحكومة حصـتها أو جـزءً منهـا في ملكيـة شركـة مـا إلى شركة معينة ذات تخصص له صلة بنشاط الشركة المنوي بيع أسهمها لهـا وذلك في الحالات التي تستدعي الاستعانة بشركة ذات خبرة متخصصة أو لديها التكنولوجيا المتطورة لتحقق المزايا التالية (الفانك، 1997):

1- تطبيق أحدث الأساليب في إدارة المشروع.

2- تطوير المشروع باستخدام التكنولوجيا المتقدمة.

3- انفتاح الشركة على الأسواق العالمية.

4- توفير رأس المال بالعملة الأجنبية وتعزيز بنية السوق المحلية.

5- اقتباس أساليب البيع والتسعير الحديث لتحقيق الأرباح.

6- تعظيم حقوق المساهمين في المدى البعيد لأن من مصلحة الشريك العمل على تحسين ربحية المشروع وتنمية حقوق مساهميه من جهة وليتسنى له في مرحلة لاحقة بيع مساهمته- إذا ما قرر ذلك- وتحقيق عائد مناسب على استثماره من جهة أخرى (السويطي، 1998).

ورغم هذه المزايا فإن اتباع أسلوب الشريك الاستراتيجي قد لا يكون هو الأسلوب المناسب في تخاصية بعض الشركات وبخاصة تلك التي تنتج للسوق المحلية، كما أن لهذا الأسلوب سمعة سيئة لحقت به في بعض الدول بسبب الاعتقاد أنه إنما جاء للسيطرة على موارد الدولة بقصد تعقيد أوضاعها والتحكم فيها (الفانك، 2000).

وقد طبق الأردن هذه الطريقة فقرر مجلس الوزراء عام 1998 بيع عشرين مليون سهم من حصة المؤسسة الأردنية للاستثمار في شركة مصانع الاسمنت الأردنية لشركة لافارج الفرنسية. كما طبقت هذه الطريقة في تخاصية شركة الاتصالات الأردنية عام 2000 حيث تم بيع 40% من أسهم الشركة لتجمع فرانس تيلكوم/البنك العربي. وفي عام 2006 تم بيع 11% من إجمالي أسهم الشركة المملوكة للحكومة إلى ذات التجمع.

ب- بيع المؤسسة للعامة. Sale to the Public :

ويكون ذلك بعرض أسهم الشركة لبيعها في البورصة، وتبرز هنا مشكلة في العديد من الدول التي ترغب ببيع مؤسساتها للعامة وفقاً لهذا الأسلوب وذلك لسوء الأحوال التي تعاني منها بعض تلك الشركات أو لضعف الأموال الخاصة المدخرة لدى السكان، ويتضح ذلك بشكل خاص في روسيا ودول أوروبا الشرقية

التي تتحول الآن إلى اقتصاديات السوق وذلك لكبر حجم القطاع العـام، ففي بولندا مثلاً نجد أن الأموال الخاصة المدخرة تكفي فقـط لشراء 5% من أصول المؤسسات العامـة وتحتـاج المجـر إلى 200 عـام لإتمـام عمليـة التحويل وتحتاج بولندا إلى 600 عام ويتطلب الأمر من روسيا 4000 عام لإتمام عملية التحويل إلى القطاع الخاص إذا ما أخذ بعين الاعتبـار معـدل الادخـار الحـالي. كـما تـبرز مشـكلة أخـرى وهـي أن السـماح للمشـترين الأجانب بالشراء يثير في كثير من الدول النامية استياء المـواطنين متهمـين الحكومة بقيامها ببيع الميراث الوطني الذي اكتسبه خلال سنوات طويلـة من العمل والجهد بثمن بخس للأجانب.

وفي الأردن قامت الحكومة من خـلال المؤسسـة الأردنيـة للاسـتثمار ببيع مسـاهماتها في كثـير مـن الشركات منهـا: بنـك القـاهرة عـمان وبنـك الإسـكان وبنـك الصـادرات والتمويـل وشركـة الألبـان الأردنيـة والشركة الصناعية التجارية وشركة الكهربـاء الأردنيـة والدباغـة والأجـواخ والخـزف وبترا للنقل السياحي. وحتى عام 2009 تم بيع أسهم الحكومة في 51 شركة تساهم فيها بنسبة تتراوح بين أقل من 5%-100% من كامل الأسهم بمبلـغ يصل إلى حوالي 170 مليون دولار (الهيئة التنفيذية للتخاصية، 2010).

ويرى الباحثون أن هذه العملية تسهم بشكل كبير في زيادة عرض الأسهم المتاحة للتداول وتوسيع قاعدة سوق الأوراق المالية وتعزز سيولة ونشاط البورصة. ويرون كـذلك أن توجهـات الحكومـة ببيـع ملكيتهـا في الشركات المساهمة العامة وكذلك خصخصة مؤسساتها العامة سيكون له أثر إيجابي في جذب مزيد من الاسـتثمارات المحليـة والخارجيـة وتنشـيط الاستثمار في الأردن وتنوي الحكومة متابعة تنفيذ هذا البرنامج لاستكمال بيع مساهمتها في الشركات المساهمة العامة.

ج- بيع المؤسسة للمديرين Sale to the Managers :

وهنا يتم البيع للمديرين إذا ما تبين قدرتهم على الشراء وتسيير المشروع بشكل جيد، وغالباً ما تلجأ الحكومة إلى بيعهم تلك الحصص بأسعار مخفضة أملاً في ضمان تعاونهم وتحسين مستوى الإنتاجية في المشروع. وقد اتبع هذا الأسلوب في العديد من دول العالم منها بريطانيا حيث باعت الحكومة البريطانية عام 1982 مؤسسة هوفركرافت المتخصصة في النقل البحري إلى خمسة من المديرين، وخلال أربع سنوات تحولت هذه المؤسسة من مؤسسة خاسرة إلى مؤسسة ذات ربحية عالية (ماهر، 1999).

د- بيع المؤسسة للمستفيدين أو العملاء Sale to Users or customers:

حيث يمكن بيع أسهم الشركة أو جزء منها للمستفيدين من خدماتها وخاصة تلك التي تقدم خدمات المياه والنقل والكهرباء . فقد باعت الأرجنتين مثلاً جزءاً من مؤسسة الشحن على الطرق الحديدية لإتحاد خاص بالصناعيين المستفيدين من خدماتها (البنك الدولي، 1997). كما بيعت الكثير من الأراضي المملوكة للدولة في كل من بريطانيا والولايات المتحدة إلى المزارعين ومربي المواشي (ماهر، 1999).

هـ- بيع المؤسسة للعمال Sale to all employees :

وفي هذا الأسلوب يتم بيع أسهم الشركة كلها أو جزء منها للعاملين فيها، وغالباً ما يكون ذلك بأسعار مخفضة وشروط ميسرة، ويكون هدف البيع هنا إما حماية العاملين من الاستغناء عنهم في حالة المشروعات الخاسرة حيث يحجم المستثمرون عن الشراء ويكون البديل عن تصفية المؤسسة بيعها للعاملين ، أو تقديراً للعاملين على الجهود التي بذلوها في سبيل الشركة ولإشعارهم بأنهم المالكون مما

يغير من اتجاهاتهم نحو قيمة العمل ويرفع من إنتاجيتهم أو لتخفيف حدة معارضتهم للتحويل إلى القطاع الخاص. وقد اتبعت هذه الطريقة في الأردن ومصر وبريطانيا وبولندا وغيرها من الدول. ففي بولندا مثلاً يستطيع العاملون شراء نسبة تصل إلى 20% من أسهم الشركات العامة وبتخفيض مقداره 4% وفي حدود معينة لكل عامل. وفي بريطانيا طبق هذا الأسلوب في تخاصية مؤسسة الشحن الأهلية. حيث استثمر حوالي 10 آلاف موظف حالي وسابق ما يقرب من 700 جنيه استرليني لكل فرد لشراء أسهم المؤسسة (ماهر، 1999)، وفي الأردن قرر مجلس الوزراء بيع مليون ومائتين وخمسين ألف سهم من أسهم المؤسسة الأردنية للاستثمار في شركة مصانع الاسمنت الأردنية للعاملين الأردنيين في الشركة بسعر دينار ونصف الدينار للسهم الواحد وبحد أقصى مقداره 600 سهم للعامل الواحد وتقسيط الثمن على اثني عشر شهراً.

1-2 الاستغناء عن طريق التحويل المجاني Free Transfer :

حيث تعطى أسهم المؤسسة للعاملين فيها أو للعملاء أو للعامة أو لمالكي المؤسسة السابقين- فيما إذا كانت المؤسسة قد صودرت منهم بالتأميم في السابق- مجاناً دون مقابل، ويتم اللجوء لهذه الطريقة رغبةً في تحقيق العدالة أو لسبب قلة رأس المال المتوافر لدى المواطنين وضعف مدخراتهم الخاصة وللسرعة في إتمام عملية التحويل. ولكن هذه الطريقة تحرم الدولة من الحصول على أي دخل مادي من هذا الإجراء بل وتتحمل بسبب ذلك الكثير من المصاريف الإدارية. وقد اتبعت هذه الطريقة كل من بريطانيا وكندا وبولندا ورومانيا وكينيا كما اتبعت في الأردن حيث قرر مجلس الوزراء عام 2007 تخصيص 7.7% من أسهم شركة الملكية الأردنية إلى موظفي الشركة دون مقابل تقديراً لجهودهم في تحسين أداء الشركة.

1-3 الاستغناء عن طريق التصفية Divestment by Liquidation :

حيث يمكـن إنهـاء ملكيـة الدولـة لـبعض مشروعاتها ذات الأداء الضعيف عن طريق بيع الأصول إذا لم يتوافر مشتر لذلك المشروع بسبب تعثره واحـتمال فشـله في تحقيـق الـربح مسـتقبلاً. ويعتـبر هـذا الإجـراء تحويلاً إلى القطاع الخـاص لأن المـوارد تعـود إلى القطـاع الخـاص لإعـادة استخدامها. وقد اتبعت هذه الطريقة في العديد من الدول ومنهـا الأردن حيث قامت الحكومة باستخدام هذه الطريقـة لإنهـاء ملكيتهـا لجريـدة صوت الشعب بسبب الخسائر الكبيرة التي كانت تعـاني منهـا واسـتحالة تحسن أوضاعها مستقبلاً.

1-4 قد يتم تحويـل المشروعات العامـة إلى القطـاع الخـاص بـأكثر مـن أسلوب من الأساليب السـابقة المسـتخدمة في الاسـتغناء عـن المشـاريع العامة Combination of Methods :

ففي الأردن مثلاً تم بيع جزء من حصة الحكومة في شركة مصـانع الاسمنت الأردنية لشريـك اسـتراتيجي، وجـزء آخـر للعـاملين في الشركة، وباقي الحصة بيعـت عـام 2002 إلى مؤسسـة الضـمان الاجتماعـي. كـما استخدمت في تخاصية شركة الاتصالات الأردنيـة حيـث باعـت الحكومـة أسهم الشركة لشريك استراتيجي، ولمؤسسة الضمان الاجتماعي، وللقـوات المسلحة والأجهزة الأمنية وللعامة (الهيئة التنفيذية للتخاصية، 2010).

وفي بولندا اعتمدت الخطة المعلنة للتحول إلى القطاع الخـاص عـلى توزيـع الأسهم كما يلي: 10% تباع للعـمال بأسـعار مخفضـة، 10% تبـاع للبنـوك وشركـات التأمين، 15% تباع للمديرين بأسعار مخفضة، 10% تعطى لصناديق التقاعد، 20%

تعطى للمواطنين البالغين دون مقابل، 35% تباع مباشرة لمشتر واحد محلي كان أو أجنبي (Savas, 1992).

2- الإستبدال Displacement :

وهو إجراء سلبي تتخلى بواسطته الحكومة عن المشروعات العامة للقطاع الخاص بالتدريج فيؤدي تخليها إلى تطوير السوق ليلبي الاحتياجات المختلفة للجمهور.

ويمكن أن يكون الاستبدال بالانكماش Displacement by Default، أي عندما ينمو دور القطاع الخاص نتيجة عجز القطاع العام من ناحية وإدراك القطاع الخاص حجم الطلب على السلع أو الخدمات المعنية.

ففي أوروبا الشرقية قام القطاع الخاص بتزويد المستهلكين بالعديد من السلع والخدمات التي لم تزودهم بها الأسواق المملوكة للدولة، ويعتبر ظهور السوق السوداء* أحد الأمثلة على هذه الظاهرة. كما أنه يمكن الاستبدال بالانسحاب Displacement by Withdrawal وذلك عندما يكون أحجام القطاع العام مقصوداً ومخططاً له، ويتم ذلك بإغلاق المؤسسات المتعثرة أو إلغاء المعونات المقدمة لها وتشجيع القطاع الخاص على التوسع في ذلك الحقل . وهذا ما أكدته

* السوق السوداء Black Market : وهي تتكون من التعاملات التجارية التي تتجنب القوانين الضريبية والتشريعات التجارية في الدولة. وغالباً ما تكون البضائع المعروضة فيها مهربة؛ أي أنها دخلت إلى السوق الوطنية دون تسجيلها لدى المؤسسات الرسمية. كما يمكن أن تنشأ في حالة عدم قدرة الانتاج الوطني والاستيراد على تغطية الطلب الداخلي، فيقوم العارضون ببيع بضائعهم خفية وبأسعار عالية وذلك للأشخاص أو المنظمات التي تكون مستعدة لدفع الأسعار المرتفعة وتخرق القوانين الاقتصادية والمالية السائدة. وغالباً ما تلجأ الدول إلى فرض عقوبات شديدة على المشاركين فيها لما تسببه من أضرار كبيرة على اقتصادها الوطني.

الإستراتيجية الوطنية للتخاصية في الأردن حيث ترغب الحكومة الانسحاب من عمليات القطاعات الإنتاجية التي يمكـن للقطـاع الخـاص أخـذها عـلى عاتقه بكفاءة أعلى وبكلفة أقل.

3- التفويض Delegation :

تقوم الدولة بتفويض القطاع الخاص إنتاج سلع أو تقـديم خـدمات معينة بشـكل جـزئي أو كـلي، ولكـن تُبقـي الدولـة عـلى حقهـا في الإشراف والرقابة ومساءلة القطاع الخاص فيما يقدمه من نتـائج، وبالتـالي فـإن دور الدولة يبقى مستمراً.

وينفذ التفويض إما عن طريـق عقـود الإدارة Delegation by contract management، فيـتم التعاقـد مـع القطـاع الخـاص لإدارة مؤسسـة عامـة وتبقـى ملكية المؤسسة العامة بيد الدولة فيعهد بإدارتها إلى القطاع الخاص مقابل أجر يتم الاتفاق عليه. ومن أهم المزايـا في اسـتخدام هـذا الأسـلوب تخفـيض كلفـة تقـديم الخدمة وتحقيق المرونة وسرعة الاستجابة للظـروف البيئيـة المتغـيرة. والمشـكلة في هذا الأسلوب تكمن في العمالة فمن المتوقع أن يتم الاسـتغناء عـن بعـض العـاملين الأمـر الـذي يقتضيـ اسـتخدام وسـائل مصـاحبة لعقـود الإدارة لحمايـة العـاملين كتشغيل العمال المتضررين أو إعادة تأهيلهم أو تعويضهم بالطريقة المناسبة وذلك لامتصاص مقاومتهم ومقاومة نقاباتهم والرأي العام لبرامج الخصخصة. وقد اتبعت هذه الطريقة في عقد إدارة مياه ومجاري محافظة العاصمة حيث تم التعاقـد مـع ائتلاف شركة فرنسية أردنية (ليما) عام 1999 لإدارة النشـاطات المتعلقـة بخـدمات المياه في محافظة العاصمة وبعض مصادر الميـاه والتأكـد مـن نوعيـة الميـاه وإدارة الصهاريج وغيرها ضمن منطقة العقد. ويهـدف المشرـوع إلى تحسـين الأداء الإداري ورفع كفاءة المرافق، ممايؤدي إلى تقليل نسبةالفاقدمن المياه وإعادةتأهيل شبكات

المياه وتحسين نوعية المياه إضافة إلى تدريب وتأهيـل الكـوادر البشريـة العاملة في منطقة العقد. وتبلغ مدة العقد أربع سـنوات تحصـل الشركة مقابله على 8.8 مليـون دولار إضـافة إلى 5% مـن قيمـة التحسـن المـالي المتوقع كحافز لخدمات الشركة. وفي عـام 2003 تـم تمديـد العقـد ثـلاث سنوات إضـافية. وفي عـام 2007 تـم إنشـاء شركـة ميـاه الأردن (مياهنـا) لإدارة المرفـق مملوكـة بالكامـل للحكومـة الأردنيـة (الهيئـة التنفيذيـة للتخاصية، 2010).

كـما يمكـن أن يكـون التفـويض بمـنح الامتيـاز Delegation by Concession وهو عقد تَعهده السـلطة الإداريـة في إدارة المرفـق العـام واستغلاله إلى ملتزم يقوم بتمويل المرفق فيستقل بتبعاته المالية ويستأثر بكل الأرباح ويتحمل كل الخسائر.

وعرفه الطماوي بأنه "عقد إداري يتولى الملتـزم فـرداً كـان أو شركـة بمقتضاه إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابـل رسـوم يتقاضـاها مـن المنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة وعن الشروط التي تضمنتها عقـد الامتيـاز" (الطـماوي، 1991). كـما عُـرف بأنـه "اتفاق يتم بين الإدارة وبين أحد الأفراد أو الشركات يتعهد بمقتضاه الملتـزم بتقديم خدمة عامة للجمهور على نفقته ومسؤوليته طبقـاً للشروط التـي يحددها ذلك الاتفاق من حيث السعر أو الكيفية التي تؤدى بهـا الخدمـة وذلك مقابل الإذن لهذا الفـرد أو لهـذه الشركة باسـتغلال المشروع لفـترة معينـة مـن الـزمن. ويقـوم الاسـتغلال عـادة في صـورة التصريح للملتـزم بتحصيل رسم معين من المنتفعين من المرفق" (الشيخ، 2002). وهكذا فـإن عقد الامتياز هو من أعمال السيادة التي تقوم بها الدولة أو أحد الأشخاص التابعة لها ويوصف بأنه "عقد دولة". وللامتياز شكلان أساسيان هما:

أ- التأجير Leases:

حيث يقوم مستأجر باستخدام أملاك خاصة بالدولة وينخرط في نشاط المشروع التجاري وتبقى ملكية المؤسسة العامة بيد الدولة مقابل مبلغ معين يدفع لها. وقد اتبعت هذه الطريقة في الصين كثيراً حيث تم تأجير العديد من القطاعات التجارية والصناعية ابتداء من تأجير وسائل النقل والمطاعم والصناعات على اختلافها. واتبعت كذلك في الأرجنتين في تخاصية مؤسسة السكك الحديدية، كما اتبع هذا الأسلوب في الأردن أيضاً وذلك في تخاصية الشركة الأردنية للسياحة والمياه المعدنية (منتجع حمامات ماعين) حيث تم تأجيرها لائتلاف شركة فرنسية وأردنية (أكور/آرام) عام 1998 لمدة 30 عاماً مقابل مبلغ 4.2 مليون دولار.وفي عام 2004تم نقل ملكيةالأسهم من ائتلاف أكور إلى مستثمرعربي- شركة جنة.

ب- نظام البناء التشغيل والتحويل Build- Operate- Transfer:

يعتبر نظام عمليات البناء والتشغيل ثم التحويل (BOT) أحد أهم صيغ العقود المستخدمة في الوقت الحاضر على مستوى العالم لإنشاء وتمويل وتحويل مشروعات البنية الأساسية بوساطة القطاع الخاص حيث تعهد الدولة إلى إحدى شركات القطاع الخاص بموجب اتفاقية تتم بينهما تتولى بموجبه مهمة تصميم وبناء مرفق من مرافق البنية الأساسية مقابل منحها امتياز بإدارة وتشغيل هذا المرفق لفترة زمنية تكفي لاسترداد أصل التمويل بالإضافة إلى الأرباح المتوقعة من المشروع مع التزامها بنقل أصول ملكية المشروع إلى الدولة عند نهاية مدة الترخيص حسب الأوضاع والشروط التي تتم بموجب التعاقد بينهما (أحمد، 2009).

وقد ظهر نظام "البوت" BOT لأول مرة في تركيا على يد رئيس الوزراء التركي الأسبق "تورقت أوزال" عام 1980 وعرف باسمه "معادلة أوزال" Ozal

Formula ومن ثم انتشر استخدامه في دول العالم المختلفة باعتباره آلية قانونية توفر للدولة فوائد الخصخصة دون أن تفقد أصـول الاسـتثمارات مثلما يحدث في الخصخصة الكاملة (عبد المجيد، 2010).

مزايا نظام (BOT):

يحقق هذا النظام مزايا عديدة للدولة والقطاع الخـاص عـلى حـدٍ سواء ويرسخ مفهوم الشراكة، ومن أهم المزايا التي تتحقق للقطاع العـام ما يأتي (أحمد، 2009):

1- يُمكّن الدولة من تنفيذ العديد من مشاريع البنيـة التحتيـة نظـراً لوجـود التمويـل الكـافي للمشـاريع مـن الشركات المنفـذة التـي تضمن اتمام المشروعات دون أن تتحمل مخـاطر تأجيـل أو فشـل تلك المشاريع الممولة.

2- يخفف العبء المالي عـن الخزينـة ويسـاعد الدولـة عـلى توجيـه مواردها العامة إلى القطاعات الاجتماعية والخدمية مثل قطـاعي التعليم والصحة.

3- يسهم في توفير العملة الأجنبية من خلال مشاركة القطاع الخـاص الأجنبي في تمويل وتنفيذ المشروعات.

4- خلق فرص عمل جديدة خلال فترة إنشاء وتشغيل المشروعات.

5- جلب التكنولوجيا الحديثة والخبرة الفنية التـي تحـرص الشركات على توظيفها لتحقيق الكفاءة والفاعلية في إنشاء المشروعات.

6- رفع كفاءة التشغيل ومستوى خدمات البنية الأساسية لما يتوفر للقطاع الخاص من إمكانات مالية وفنية وإدارية حديثة.

7- يحقق العدالة في توزيع الأعباء المالية للمشاريع الممولة ذلك أن المستفيد المباشر من المشروع هو الذي يقوم بدفع رسوم الاستخدام وتحمّل أعباء المشروع، فالقطاع الخاص الممول للمشروع سوف يستوفي تكاليفه وأرباحه من التدفقات النقدية للمشروع وبالتالي فإن الدولة لا تتحمل الأعباء التمويلية للمشروع، بينما يتحمل دافعو الضرائب في المشاريع الممولة من قبل الدولة تكلفة المشروع بغض النظر عن استخدامهم أو عدم استخدامهم له.

أما على مستوى القطاع الخاص فيحقق النظام المزايا التالية (أحمد، 2009):

1. فتح مجالات جديدة لأنشطة القطاع الخاص.
2. تحقيق العديد من العوائد المالية والاستثمارية.
3. سداد قروض المشروع يتم بشكل أساسي من الإيرادات المستقبلية التي يدرها تشغيل المشروع.
4. توزيع المخاطر على الأطراف المنفذة للمشروع نتيجة وجود حزمة تعاقدية متعددة الأطراف.

لقد ظهرت أنماط عديدة من العقود مشتقة من النظام الأساسي القائم على فكرة البناء والتشغيل وإعادة الملكية ومن أهمها ما يأتي:

1- عقد التمويل والبناء والتملك والتشغيل والتحويل.

Finance – Built – Own – Operate – Transfer (FBOOT).

2- عقد البناء والتشغيل والتأجير.

Built – Operate – Lease (BOL)

3- عقد التصميم والبناء والتشغيل والتحويل.

Design – Built – Operate – Transfer (DBOT)

4- عقد البناء والتملك والتشغيل والتحويل.

Built – Owen – Operate – Transfer (BOOT).

5- عقد التأهيل والتشغيل والتمويل.

Rehabilitate – Operate – Transfor (ROT)

6- عقد البناء والتحويل والتشغيل.

Built – Transfer – Operate (BTO)

كما ظهرت صيغ أخرى تعبر عن الخصخصة الكاملة يتم بموجبها تحويل المرفق العام من ملكية الدولة إلى ملكية القطاع الخاص نهائياً ومثال ذلك:

- عقد البناء والتشغيل والتملك.

Built – Operate – Owen (BOO)

- عقد إعادة التأهيل والتشغيل والتملك.

Rehabilitate – Operate – Own (ROO)

- عقد التحديث والتشغيل والتملك.

Modernize – Operate – Owen (MOO)

وفي الأردن التزمت الحكومة بتنفيذ برنامج للشراكة بين القطاعين العام والخاص انسجاماً مع نهجها في تنفيذ سياساتها الاقتصادية الهادفة إلى تحقيق الأمن والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي بمفهومه الشامل، وترجمة لإستراتيجية التنمية في المملكة كما عكستها كافة المبادرات الاقتصادية الوطنية التي أكدت على تحسين وزيادة الخدمات المقدمة من الحكومة من خلال جذب الاستثمارات وخبرات القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية والمرافق العامة والخدمات. والشراكة تعني اتفاق خطي طويل الأمد نسبياً بين القطاعين العام والخاص بهدف تقديم خدمة ذات طبيعة عامة أو تنفيذ مشروع أو القيام بعمل معين ويتم تمويل المشروع وتوزيع المخاطر الناشئة عنه وفقاً للعقد. وتم اطلاق هذا البرنامج عام 2008. فقد استخدم عقد البناء والتشغيل وإعادة الملكية (BOT) في العديد من المشروعات منها (الهيئة التنفيذية للتخاصية، 2009):

أ- **محطة تنقية المياه العادمة (خربة السمرا):** وذلك ببناء محطة تنقية للمياه العادمة بهدف تحسين الوضع البيئي للمنطقة وتحسين نوعية المياه المعالجة التي سيتم استخدامها للري بكلفة 169 مليون دولار ومدة العقد 25 سنة.

ب- **توسعة مطار الملكة علياء الدولي:** وذلك بتأهيل وتوسعة وإدارة وتشغيل مطار الملكة علياء الدولي وتقدر الاستثمارات المرتبطة بتنفيذ التأهيل والتوسعة بحوالي 680 مليون دولار ومدة العقد 25 سنة.

جـ- **إدارة وتدوير النفايات الصلبة في منطقة عمان الكبرى:** يهدف المشروع إلى جمع النفايات المنزلية الصلبة من المنازل والمنشآت في منطقة عمان الكبرى ونقل النفايات القابلة للتدوير إلى محطة لفصلها وتدويرها وكذلك نقل النفايات العضوية غير القابلة للتدوير إلى محطة تحويل يقوم المستثمر بإنشائها.

د- خط السكة الخفيف بين عـمان والزرقـاء: ويهـدف المشرـوع إلى إنشـاء خط سكة حديد خفيف يربط بين محافظتي العاصمة والزرقـاء، وتبلـغ كلفة المشروع التقديرية حوالي 236 مليون دينار.

كما تم استخدام عقد البناء والتملك والتشـغيل ثـم إعـادة الملكيـة (BOOT) في مشروع إنشاء محطة لمعالجة والتخلص من النفايات الطبيـة السامة والصناعية.

ولتقيـيم تجربـة التخاصـية في الأردن أجريـت دراسـة أعـدها فريـق متخصص من الخبراء بتمويل من الاتحاد الأوروبي لقياس أثر عمليـات إعـادة الهيكلة والتخاصية المنفـذة خـلال الفـترة مـن 1994-2008 وخلصـت إلى أن المحصلة الإجمالية لبرنامج التخاصية كان إيجابياً على الاقتصاد الأردني.

فعـلى مسـتوى المسـتهلكين أشـارت الدراسـة إلى تحسُّـن في كفـاءة العمليات التشغيلية وتطبيق المعايير الدولية في جميـع الشركات التـي تـم خصخصـتها كـما حـدث في الملكيـة الأردنيـة ووحـداتها العاملـة، وميـنـاء الحاويات في العقبة.

كما انخفضت تعرفة الاتصالات وتحسنت جودة الخدمات المقدمـة وكذلك تحسنت نوعية الخدمات المقدمة من قبل سـلطة الميـاه واتسـعت شـبكات الميـاه المغذيـة للعاصـمة وازداد المعـدل اليـومي لكميـات الميـاه الموزعة وانخفضت نسبة الفاقد. وكذلك ازدادت كميات الاسـمنت المنتجـة ومن المتوقع دخول شركات جديدة في إنتاج الإسمنت مما يـنعكس ايجابيـاً على المستهلكين من خلال توفير هذه السلعة بأسعار تنافسية.

وحول تأثيرات برنامج التخاصية على العـاملين في الشركات التـي جـرى خصخصتها أكدت الدراسة على أن الحكومة حرصت على الإبقاء على العـاملين في تلك الشركات مع إعطاء خيار التقاعد الاختياري للعاملين ضـمن حزمـة مـن

التعويضات. فاختار حوالي ألـف موظـف في قطـاع البنيـة التحتيـة وأربعـة آلاف موظف في القطاعات الأخرى ترك الشركة التي تم خصخصـتها مقابـل التعويضات المقدمة. ورغم أن عدد العاملين في ثلاث شركات تعدينية كبرى قد انخفض بمقدار الثلث إلاّ أن عدد العاملين في قطاع البنيـة التحتيـة بـدأ يعود لنفس المستويات السابقة قبل التخاصية. كما أن أجـور العـاملين قـد ارتفعت في القطاعات التي تمت تخاصيتها مثـل الاتصـالات والنقـل الجـوي والإسمنت والبوتاس والشركات التابعة للملكية. وبينـت الدراسـة أن بعـض الشركات التي تمت تخاصيتها قدمت حصصاً مـن أسـهمها للعـاملين لـديها، كما تحسنت بيئة العمل ومستوى الأمن والسلامة ومستوى التـدريب وتـم خلق فرص عمل جديدة بصورة مباشرة وغير مباشرة جـراء تحريـر قطـاعي الاتصالات والنقل.

وحول الأداء المالي والتشغيلي للشركات بينت الدراسـة ظهـور تحسـن ملحوظ في الأداء المالي والتشغيلي للعديد من الشركات مثل الملكيـة الأردنيـة وشركاتها المساندة وسلطة المياه والإسمنت والبوتاس والفوسفات والاتصالات. أمـا بخصـوص المـالكين والمشـغلين فأكـدت الدراسـة حصـولهم عـلى منـافع متوسطة نتيجة لتحقيق عوائد مرتفعة عـلى الملكيـة مقابـل انخفـاض نسـبة القيمة السوقية إلى العائد. وفـيما يتعلـق بـالأثر المـالي عـلى الموازنـة العامـة للدولة أكدت الدراسة أنه كان ايجابياً نتيجة بيع الشركات المملوكة للحكومة أو جزء منها بحوالي 1.7 بليون دينار تم اسـتخدام الجـزء الأكـبر منـه في شراء الدين الخارجي وإعادة جدولته. وكذلك تحقيق عوائد مستمرة للخزينة مـن خلال الضرائب وأربـاح الأسـهم، ورسـوم التعـدين التـي بلغـت حـوالي 325 مليون دينار عام 2008 مقارنة بحوالي 103 مليون دينار عـام 2000. وذكـرت الدراسـة أن الشركات التـي تمـت خصخصـتها لعبـت دوراً كبـيراً في تنميـة المجتمعات المحلية وذلك من خلال مبادراتها البيئيـة والاجتماعية والتنموية

والمساهمة في المبادرات الملكية والوطنية. وكمثال على ذلك قامت شركة الاتصالات من خلال مؤسسة Kite Foundation بتقديم دعم مالي بقيمة 500 ألف دينار لإعادة تأهيل المدارس ضمن مبادرة مدرستي. وحول الأثر غير المباشر على الاقتصاد الأردني بينت الدراسة أن الشركات التي تمت خصخصتها استطاعت جذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتقدر قيمة الاستثمارات الجديدة بحوالي 1.6 بليون دينار. خاصة في قطاع الاتصالات الذي خلق أكثر من 5 آلاف فرصة عمل مباشرة وحوالي 25 ألف فرصة غير مباشرة. وارتفعت نسبة مساهمة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الناتج المحلي الإجمالي 11.2% عام 2008 مما عزز من تحسين ترتيب الأردن في تقرير التنافسية العالمي (Menafn, 2009).

وأخيراً لا بد من ذكر ما يلي عند تناول موضوع التحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص:

1- إن تجربة التخاصية جديرة بالدراسة والتطبيق ولكن يجب مراعاة الأوضاع الخاصة لكل مجتمع وأن يتم وفقاً لخطط مدروسة وبشكل تدريجي ونسبي وأن تؤخذ الدلالات الاجتماعية الهامة في المجتمع بعين الاعتبار كالبطالة وإعادة توزيع الموظفين، والحاجات التدريبية، وحقوق الموظفين القانونية، وكيفية المحافظة على المصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية وضمان تحقيق الكفاءة العالية.

2- من المؤكد بأن القطاع الخاص لا يملك العصا السحرية التي تمكنه من تجاوز العقبات والسير نحو الازدهار الاقتصادي والتقدم بكل سهولة ويسر، فقد يعاني من العيوب والأخطاء كما هو الحال بالنسبة للقطاع العام. فالخيار بين

الأسواق والقطاع العام خيار بين بدائل غير مثالية (وولـف، 1996). وأن كثيراً من النجـاح الـذي حققـه القطـاع الخـاص في معظـم دول العالم كان بفضل دعم الدولة وأجهزتهـا وفـرض الحمايـة الجمركيـة لمصلحته مما ساعده على تحقيق الارباح (شومان، 1998).

ويقول "ميلتون فريدمان" بهذا الخصوص" إن أنصار اقتصاد السوق في الصـناعة يحبـذون عمليـات السـوق الحـرة فـيما يتعلـق بـأداء الصناعات الأخـرى، وهـم في نفـس الوقـت يسـعون للحصـول عـلى مساعدة الحكومة فيما يتعلق بصناعتهم كـما يتصـدرون الصـفوف في النشاطات الضاغطة التي تطالـب بحمايـة الأسـواق المحليـة مـن الواردات المنافسة". ومن ناحية أخـرى فـإن الأكـاديميين مـن أنصـار تدخل الحكومة في الاقتصاد يحبـذون التحـرر مـن قبضـة الحكومـة بخصـوص نشـاطهم، وفي الوقـت نفسـه يطـالبون بتـدخل حكـومي مستنير لتنظيم نشاط الآخرين (وولف، 1996).

3- إن التوجه نحو التخاصـية لا يعنـي بـأي حـال مـن الأحـوال الفـوضى وغيـاب السـلطة الحكوميـة والنظـر إلى الإدارة العامـة بأنهـا غـير ضرورية، ولكـن الحقيقـة الراسـخة هـي أن القطـاع العـام سـيبقى يضبط عمل القطاع الخاص بشكل كبير ويقدم تشكيلة واسـعة مـن السلع والخدمات.

6

الفصل السادس
إعادة هندسة نظم العمل
(الهندرة)

لقد كان أحد شعارات فترة الستينات :

" إعادة النظر في حدود الصلاحيات " ، أما فـرق الهنــدرة فقــد يحتــاجون إلى تبنــي شــعار التسعينات:

" إعادة النظر في كل البديهيات "

مايكل هامر

الفصل السادس
إعادة هندسة نظم العمل

تعمل منظمات اليوم في ظل ظروف متغـيّرة، ومعقـدة، ومتسـارعة، في بيئة تتسم بعدم التأكد والمنافسة على انتاج السلع والخدمات.

وأصبح لزاماً على المنظمات التعامل مع مستجدات العصر وظروفـه كالعولمة، والتخاصية، والتقدم الهائل في التكنولوجيا، وزيادة حدة المنافسة، وزيادة وعي المواطنين ومطالبتهم تقديم سلع وخدمات ذات جودة عاليـة بأسعار أقل، فكان لزاماً على المنظمات لمواجهة تلك التحديات البحث عـن أسـاليب إداريـة حديثـة، وإعـادة النظـر في كثـير مـن المفـاهيم الإداريـة التقليدية لضمان البقاء والاستمرارية وزيادة قدرتها عـلى تحقيـق أهـدافها بكفاءة وفاعلية. فكـان ظهـور مفهـوم إعـادة هندسـة العمليـات الإداريـة (الهندرة) في بداية التسـعينات مـن القـرن العشرـين في الولايـات المتحـدة الأمريكية على يد مايكـل هـامر Michael Hammer * ومـن ثـمَّ انتشـاره ليشـمل الكثـير مـن دول العـالم في كـلا القطـاعين الخـاص والحكـومي. "والهندرة" كلمـة مركبـة مـن كلمتـين هـما هندسـة وإدارة. وهـي ترجمـة للمصـطلح الانجليـزي Business Reengineering، ويقـوم هـذا المفهـوم على إعادة البناء التنظيمي بشكل جذري عن طريق إعادة هيكلة وتصميم العمليـات الأساسـية بهـدف تحقيـق تطـوير جـوهري وطمـوح في أداء المنظمات يكفـل سرعـة الأداء وخفـض الكلفـة وجـودة المنـتج (السـلطان، 2009).

---

* مايكل مارتن هامر Michael Martin Hammer (1948-2008) مؤسـس نظريـة هندسـة إجـراءات العمـل. وكـان اسـتاذاً لعلـم الحاسـوب في معهـد ماساشوسـيتس Massachusetts للتكنولوجيا في الولايات المتحدة الأمريكية (Wikipedia, 2010) .

ويرى هامر وشامبي أن مفهوم إعادة هندسة العمليات الإدارية يعني البدء من جديد، أي من نقطة الصفر دونما أتخاذ أية إجراءات تجميلية تترك البنى الأساسية على ما هي عليه. ويتطلب ذلك التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة، والتفكير بصورة جديدة ومختلفة في كيفية صنع المنتجات أو تقديم الخدمات لتحقيق رغبات المستفيدين (هامر وشامبي، 1995).

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم بتعدد رؤى الباحثين، فقد عرفها (سالم، 2009) بأنها " إعادة التصميم الجذري للعمليات والنظم الإدارية المصاحبة". كما عرفت بأنها "إعادة تصميم العمليات بشكل جذري بهدف تحقيقه طفرات كبيرة في الأداء (تيشوري، 2009). وعرفت كذلك بأنها "تغيير المنهج الأساسي في العمل لتحقيق تطوير جوهري في الأداء بالنسبة للسرعة والتكلفة والجودة" (السلطان، 2009). وعرفها (اللوزي، 2010) بأنها "إعادة التصميم الجذري للعمليات الإدارية الاستراتيجية التي تحقق القيمة المضافة إلى جانب التنظم والسياسات والبنى المنظمية المساندة بهدف زيادة الانتاجية وتعظيم تدفق العمل" . وعرفت بأنها "وسيلة إدارية منهجية تقوم على إعادة البناء التنظيمي من جذوره وتعتمد على إعادة هيكلة وتصميم العمليات الإدارية بهدف تحقيق تطوير جوهري طموح في أداء المنظمات" (الهاشم، 2010). ويعرفها (Luck and Peabody, 2000) بأنها " تغيير جذري في عمليات المنظمة من أجل تطوير الانتاجية من حيث الكم والكيف وطريقة تقديم الخدمات بهدف إرضاء العملاء".

ويعرفها هامر وشامبي بأنها " إعادة التفكير المبدئي والأساسي وإعادة تصميم العمليات الإدارية بصفة جذرية بهدف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة

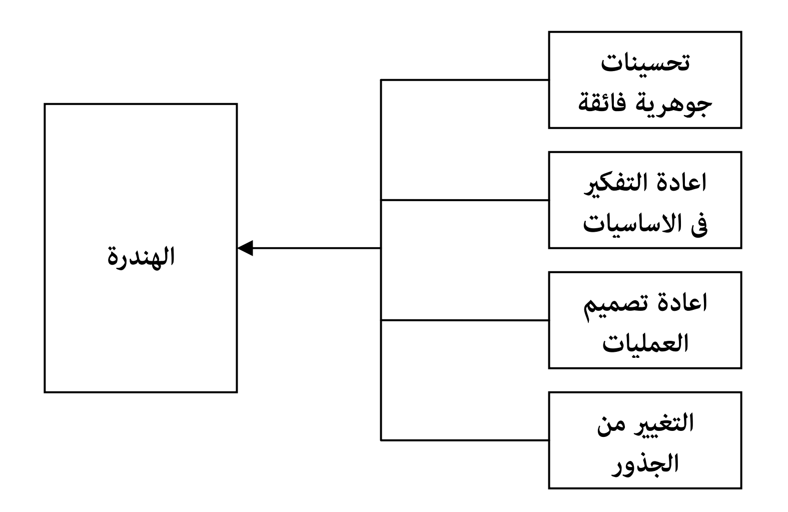
وليسـت هامشـية تدريجيـة في معـايير الأداء الحاسـمة مثـل التكلفـة والجـودة والخدمـة والسرعة". ويشـمل هـذا التعريـف أربعـة عنـاصر أساسية تقوم عليها عملية الهندرة وهي (هامر وشامبي، 1995):

1- إعـادة التفكـير في الأساسـيات Fundamental Rethinking: عنـد تطبيق الهنـدرة يجـب طـرح أسـئلة أساسـية عـن المنظمـة وكيفيـة إدارتها وتشغيلها مثل: لماذا نقوم بهذا العمل" أو لماذا نتبـع أسـلوباً معيناً في أدائه؟ ومن خلال طرح مثل هذه الأسئلة يتم مراجعـة مـا نقوم به من أعمال وإعادة النظـر في أسـاليب العمـل المتبعـة. وقـد يثبت في كثير من الأحيان أنها خاطئة أو غير مواكبـة للـزمن. لـذلك فإن الهندرة تبدأ من العدم دون أية افتراضات مسـبقة، فهـي تركـز على ما يجب أن يكون وتتجاهل ما هو كائن.

2- العمليات processes: وهي تمثل مجموعـة متناغمـة ومتناسـقة مـن الأنشـطة التـي تـم تصـميمها معـاً لتحويـل مـدخلات معينـة إلى مخرجات محددة بهـدف تحقيـق رغبـات العمـلاء (Davenport, 1993). والتركيز على العمليات (نظم العمل) يعتبر محـور الهنـدرة، وهو ما يميزها عن غيرها من وسائل التطوير الإداري التقليدية التي تركز على التقسيمات الإدارية القائمة على أسـاس الأنشـطة والمهـام (السلطان، 2009).

3- إعادة التصميم الجذري Radical Redesign: أي التغيير من الجـذور وليس مجرد تغييرات ظاهرية للوضع القائم. وذلك يكون بـالتخلص من القديم نهائياً والتخلي عن جميع الهياكـل والإجـراءات المسـبقة وابتكار أساليب جديدة لأداء العمل.

4- تحقيق نتائج فائقة Dramatic Results: تهدف الهندرة إلى تحقيق قفزات كبيرة في معدلات الأداء. وتشير الدراسات إلى أن المنظمات التي طبقت الهندرة بنجاح[*] زادت انتاجيتها وارتفعت أرباحها وقدمت خدمات أفضل لعملائها في زمن أقل. (Tang and Zairi, 1998)



شكل (6)

عناصر هندسة نظم العمل

[*] بلغت النسبة العامة لنجاح برامج إعادة الهندسة في المنظمات الأمريكية 61% بينما بلغت 49% في أوروبا (Al-Mashari et al., 2001)

عوامل نجاح إعادة هندسة نظم العمل :

يحتاج تنفيذ برنامج الهندرة إلى توافر عدد من المتطلبات الأساسية لضمان نجاحه. ومن هذه المتطلبات ما يأتي (العتيبي، 2010) :

1- التخطيط الاستراتيجي: إذ يجب إضفاء الطابع الاستراتيجي على برنامج إعادة الهندسة وذلك بربطه بالرؤيا والأهداف بعيدة المدى للمنظمة، وما ينبغي عمله من أجل تحقيق تلك الأهداف.

2- التزام وقناعة الإدارة العليا: يتوقف نجاح إعادة هندسة نظم العمل على مدى التزام وقناعة الإدارة العليا في المنظمة بفوائد الهندرة وأهمية تطبيقها في منظماتهم للوصول إلى مركز تنافسي مرموق لهذه المنظمات.

3- تكنولوجيا المعلومات: إن تنفيذ عملية إعادة الهندسة تتطلب استخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة كأداة لبناء عمليات جديدة، وكذلك لتمكين المنظمة من إحداث التغيير الجذري الذي يحقق لها اسلوباً ابداعياً في طرق وأساليب تنفيذ العمل.

4- الاتصال الفعال: إن قدرة الإدارة على تبني قنوات الاتصال الفعال والمستمر مع أصحاب المصالح داخل المنظمة وخارجها يسهل تطبيق إعادة الهندسة، ويُساعد في تقبل العاملين للتغيرات المترتبة على عملية التنفيذ.

5- مشاركة العاملين وتمكينهم: تقوم فلسفة إعادة الهندسة على منح العاملين صلاحيات واسعة، وتنمية قدراتهم، وتمكينهم من اتخاذ القرارات ذات العلاقة بعملهم. ويمكن تحقيق ذلك بإعادة هيكلة المنظمة بشكل يضمن

للموظف المشاركة الفاعلة ويشجعه على الإبداع والعمل بروح الفريق الواحد.

6- تقبل التغيير: إن أحد التحديات الأساسية التي تواجهها منظمات القطاع العام عند تطبيق إعادة الهندسة يرتبط بعملية الاستعداد للتغيير. ويتضمن ذلك الرغبة في عدم الابقاء على الوضع الراهن، وإدخال تغييرات في القيم والممارسات والبناء التنظيمي. مما يتطلب احداث تغيير في ثقافة المنظمة تتماشى مع متطلبات عملية الهندرة. ويُقصد "بثقافة المنظمة" مجموعة المبادئ والقيم والمفاهيم والمعتقدات السائدة لدى العاملين في المنظمة التي تُميّز المنظمة عن المنظمات الأخرى. وهي تقوم بدور فاعل في التأثير على تقبل التغيير والتكيف معه.

مراحل إعادة هندسة نظم العمل :

يرى الباحثون أن نجاح الهندرة في إحداث التطوير المنشود يعتمد بشكل أساسي على منهجية تطبيقها. ورغم اختلاف المنظمات حول الطرق التي اتبعتها في تطبيقها لمشروع الهندرة فإنها لا تخرج عن المراحل التالية (السلطان، 2009)، (الهاشم، 2010):

1- مرحلة الأعداد: وتتضمن هذه المرحلة الخطوات الرئيسة التالية:

- الإحساس بالمشكلة والإيمان بضرورة التغيير.
- الإيمان بفكرة الهندرة وفاعليتها كأداة لإعادة البناء التنظيمي.

- تحديد أهداف المنظمة بشكل قابل للقياس.

- تحديد تقنية المعلومات اللازمة لتطبيق مشروع الهندرة.

- إعداد الجدول الزمني للعمل.

2- **مرحلة التشخيص:** وتشمل الخطوات الأساسية التالية:

- تحديد العمليات الحالية والتعرف على أسبابها ودوافعها.

- التعرف على أحدث الوسائل التقنية والنماذج الناجحة.

- وضع قائمة بأولويات العمليات المرشحة للهندرة.

- تعريف العمليات المرشحة وتحديد نطاق العمل.

- تحديد فريق الهندرة.

- تحديد أهداف الأداء ووضع معايير القياس.

3- **مرحلة إعادة التصميم:** وتتضمن الخطوات التالية:

- دراسة البدائل المتاحة للتصميم وتصور العملية الجديدة.

- إعادة هيكلة الموارد البشرية.

4- **مرحلة التطبيق:** وتتضمن ما يلي:

- تطبيق التصميم الجديد.

- التغذية العكسية.

فوائد إعادة هندسة نظم العمل :

يحقق تطبيق الهندرة الإدارية فوائد عديدة للتنظيمات منها ما يلي (اللوزي، 2010) ، (هامر وشامبي، 1995):

1- تجميع الأعمال ذات التخصصات المتشابهة المختصة بتقديم خدمات أو سلع معينة في جهة واحدة مما يوفر الوقت والجهد والتكاليف.

2- تتحول الوظائف من مهام بسيطة إلى أعمال مركبة بعد تكوين فرق العمليات* المتخصصة في أداء الأعمال في أماكن محددة سهلة الوصول وبسيطة الإجراءات. ويصبح العمل اكثر إرضاءً للموظفين بسبب إحساسهم بالتحدي والانجاز في أداء وظائفهم نتيجة قيامهم بانجاز عملية متكاملة. وتكون المسؤولية مشتركة بين الأعضاء وليست مسؤولية فردية مما يزيد من تعاونهم وتنمية روح الفريق لديهم.

3- يتحول دور الموظفين من العمل المراقَبْ إلى العمل المستقل، ففي المنظمات التقليدية يتم تعيين الأفراد ويطلب منهم اتباع قواعد العمل المحددة فيها. أما في الهندرة فتتطلب موظفين قادرين على الابداع والمبادرة مما يزيد عن استقلاليتهم في العمل.

4- يتحول الإعداد الوظيفي من التدريب إلى التعلم، حيث يساعد التعلم على إيجاد موظفين قادرين على اكتشاف متطلبات العمل بأنفسهم بدلاً من التدريب في المنظمات التقليدية التي تركز على تدريب الموظفين للقيام بوظائف معينة أو كيفية معالجة حالات محددة.

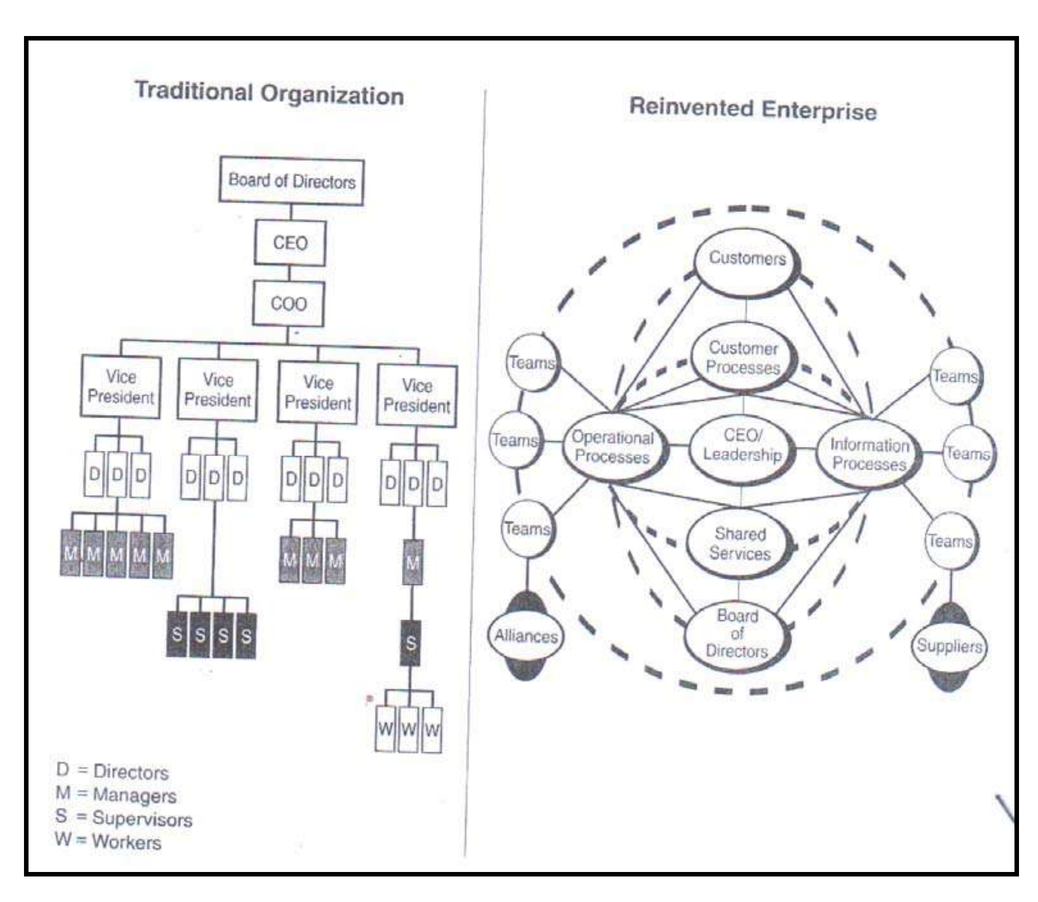
* فرق العمليات : مجموعة من الموظفين الذين يعملون معاً لتنفيذ عملية كاملة.

5- يتحول التركيز في معايير الأداء والمكافآت مـن الأنشـطة إلى النتـائج، حيث يـتم تعـويض المـوظفين في المـنظمات التقليديـة عـلى أسـاس الوقت الذي يقضيه الموظف في العمل أي على أساس الأنشطة دون التركيز على النتائج. أما الهندرة فتعتمد أسلوب المكافآت والتعويض على أساس النتائج النهائية للعمل بشكل جماعي.

6- تتحول معايير الترقية من الأداء إلى المقدرة. ففي الهندرة تتم الترقية إلى وظيفة أعلى بناءً على قدرات الموظف ولـيس عـلى أدائـه. بيـنما ترى الإدارة التقليدية أن كل موظـف يتفـوق في وظيفتـه يمكـن أن يصبح مديراً. وإن كان الواقع يشير إلى أن تلك الترقيـة تقـود أحيانـاً إلى ظهور مدير سيء على حساب موظـف متفـوق. فالصـلة ضـئيلة بين مهارات العمل الـوظيفي والكفـاءة الاداريـة، والواجـب يقتضي مكافأة الموظفين مادياً وفق حسن أدائهم، وترقيتهم وفقاً لقدراتهم.

7- تعمل الهندرة على تغيير الثقافـة التنظيميـة السـائدة في المـنظمات بحيث يتم التركيـز عـلى تقـديم خـدمات ذات جـودة عاليـة ورضى الجمهور.

8- يتحول التنظيم مـن شـكله الهرمـي إلى شـكل أفقـي؛ حيـث تلغـي الهندرة المستويات الإدارية الهرمية وتطبق التنظـيم الأفقـي. حيـث تمارس فرق العمل عملها بحرية واستقلالية عالية وتعمل على اتخاذ القرارات بدلاً من الإدارات.



المصدر: (Bennis & Mische, 1997)

شكل (7)

الهيكل التنظيمي للمنظمات المهندرة

9- تتحـول القـيم مـن حمائيـة إلى انتاجيـة، ففـي المـنظمات المهنـدرة تتحول جهود العـاملين نحـو خدمـة المسـتفيدين بـدلاً عـن خدمـة رؤسائهم. فالمستفيدون هم الذين يدفعون مرتباتهم. ولذلك يجـب الحرص على رضاهم بتقـديم أفضـل الخـدمات، وتسـهيل إجـراءات الحصول عليها.

ويرى ريتشارد وايـتلي Richard Whitely في كتابـه العميـل يـدير الشركة وجوب خلق الرؤية التي تحافظ على العميل، وهي الصـورة الذهنية التي يجب ان تتبناهـا المنظمـة وتعتبرهـا طموحـاً تسـعى لتحقيقه لتحقيق رضا العميـل. وكـذلك الاسـتماع الجيـد لما يقولـه العميل ووضـع ملاحظاتـه حـول أسـلوب العمـل في الاعتبـار سـواء كانت هذه الملاحظات ايجابية أو سلبية. وهذا يتطلب تعاملاً جيداً مع شكاوى المراجعين والاستفادة منها. وعلى المـديرين أن يوضـحوا للعاملين أن وظيفة المنظمة الأولى هي خدمة العملاء بشـكل جيـد، واقناعهم بهذا يوفر لنا موظفين مخلصـين يقـدمون خدمـة ممتـازة طالمـا أعطـتهم المنظمـة الحريـة في العمـل عـلى إسـعاد العمـلاء ودربتهم على ذلك باعتبارهم أهم مقومات الجـودة. ولـذلك يجـب ربط أسلوب قياس أداء الموظف برضا العميل.

كما يتطلب ذلك تصميم سياسات وإجراءات العمـل بحيـث تراعـي راحة المخدومين بالدرجة الأولى وتوفير نظام يضمن المراجعة الدائمة لنظم العمل وتطويرها. وتشجيع الابتكار ومتابعـة كـل مـا يجـد في مجال العمل. (Whitely, 1991)

10- يتحـول المـديرون مـن مشرـفين إلى مـوجهين، إذ أن فـرق العمـل تمـارس صلاحيات مستقلة تعطي العاملين درجة عالية من المرونة وبذلك يتحول

دور المديرين إلى توجيه العاملين ومساعدتهم وتطوير مهاراتهم وتحسس المشكلات التنظيمية لوضع الحلول لها.

معوقات تطبيق إعادة هندسة نظم العمل:

1- عدم قناعة الإدارة العليا في المنظمة بمفهوم الهندرة وأهمية تطبيقه.

2- مقاومة العاملين لتطبيق مفهوم الهندرة.

3- عدم توفر المعلومات اللازمة لتطبيق مشاريع الهندرة.

4- عدم وضوح أدوار بعض الموظفين في مشروع الهندرة.

5- ضعف تدريب وتأهيل الموارد البشرية على مشاريع الهندرة.

6- عدم الاستمرار في مشروع الهندرة والتراجع عنه عند وجود بعض المشاكل أو الإحساس بالنجاح الجزئي.

7- تجاهل القيم والمفاهيم السائدة في بيئة المنظمة وعدم العمل على تغيير السلوكات التي تتعارض مع قيم العمل الجديدة.

8- عدم توفير الموارد المالية الكافية لتطبيق مشروع الهندرة.

7

الفصل السابع
التمكين الإداري

" إن المـوظفين الـذين أعطـوا الصـلاحيات بعـد تدريبهم وقد جرى تقدير انجازهم ينظـرون إلى أعمالهــم مــن منظـور مختلــف، إذ لم يعــودوا يقصرون العمل على تنفيذ ما هو مطلوب منهم ويتعجلون انتهاء دوامهم، بل أصـبحوا يمتلكـون المنظمة، ويشعرون بمسؤوليتهم إزاءها ".

جورج ويمزكيرتش

الفصل السابع
التمكين الإداري

يشهد العصر الـذي نعـيش فيـه تغـيرات كبـيرة وسريعـة في معظـم مناحي الحياة. فقـد تطـورّت التكنولوجيـا، ومعهـا تطـور مسـتوى الإنتـاج وأسـاليبه ووسـائل تقـديم الخـدمات، ونمـت التنظـيمات الضـخمة وزادت أهميتهـا بفعـل التكنولوجيـا المتقدمـة فأصـبحت تعتـبر ظـاهرة العصرـ. وبمقدار ما أصبح التنظيم مهماً لحياة الفرد فإن التنظيمات مـا تـزال تعتـبر الأفراد الأساس الذي يعتمـد عليـه في تحقيـق أهـدافها المختلفـة. فأخـذت تبذل الجهد والمال وتصرف الوقـت لاختيـار أفضـلهم كفـاءة، وتعمـل عـلى تمكينهم وتوفر التدريب المناسب لهم، وتمنحهم مزيـداً مـن الحـوافز التـي تساهم في سد احتياجاتهم المختلفة، وتفويضهم المزيد من الصلاحيات التي تمكنهم مـن اتخـاذ القـرارات المتعلقـة بعملهـم، وتشـجعهم عـلى المبـادأة والإبداع. وهكذا تزايد الاهتمام بمفهوم التمكين الإداري منـذ أواخـر القـرن العشرين فـاعتبر أحـد فلسـفات الإدارة الحديثـة التـي تقـوم عـلى تطبيـق الإدارة المنفتحة.

كل ذلك كان بسبب تحول التنظيمات مـن منظمـة الأمـر والـتحكم إلى منظمة التمكّن والـتعلّم التـي تـرى في العنصرـ البشرـي مـورداً أساسـياً تسعى إلى استثماره واعتبـاره شريكـاً (عقـيلي، 2005). ويـتم ذلـك بتعزيـز قدرات العاملين ومنحهم حرية التصرف واتخـاذ القـرارات بشـكل مسـتقل وتحقيق المشاركة الفعلية في إدارة منظماتهم.

لقد تعددت التعريفـات التـي تشرـح مفهـوم التمكـين الإداري* تبعـاً لتعـدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها. فقد عرفه بعضهم بأنه "تخويل العاملين صلاحية

* يعني "التمكين" في اللغة المكنة والإستطاعة والقوة والشدة (أنيس، 1972).

وضع الأهداف الخاصة بعملهم، واتخاذ القرارات التي تتعلق بانجازها وحل المشكلات التي تعوق تحقيق تلك الأهداف" (Moorhad & Griffin, 2001). وعرفه آخرون بأنه " تزويد العاملين بالسلطة والمعرفة والمصادر اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة" (Goetsck & Stanly, 2006). وعرفه (Murrel & Meredeth, 2000) بأنه "تمكين شخص ما ليتولى القيام بمسؤوليات وسلطات أكبر من خلال التدريب والثقة والدعم العاطفي". ويعرفه (الأفندي، 2003) بأنه "إعطاء الأفراد سلطة أوسع في ممارسة الرقابة وتحمل المسؤولية واستخدام قدراتهم من خلال تشجيعهم على اتخاذ القرار". وعرفه (Noe et al, 2008) بأنه "إعطاء العاملين المسؤولية والسلطة لاتخاذ القرارات". وعرفته فاتن أبو بكر بأنه "إتاحة درجة مناسبة من حرية التصرف للموظفين حيث توكل إليهم مهام يؤدونها بدرجة من الاستقلالية مع مسؤوليتهم عن النتائج، معززين بنظام فاعل للمعلومات يهيء دفعاً سريعاً لها مع التركيز على العاملين الذين يمارسون عمليات مرتبطة بالجمهور" (أبو بكر، 2000). كما عرف بأنه "منهج لإدارة الأفراد يسمح لأعضاء الفريق بأن يمارسوا صنع القرار فيما يتعلق بشؤون أعمالهم اليومية" (عبد الوهاب، 2000). ويرى (المعاني واخو ارشيدة،2009) بأنه "إستراتيجية تنظيمية تهدف إلى منح العاملين حرية واسعة داخل المنظمة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات من خلال توسيع نطاق تفويض السلطة، وتدريب العاملين وزيادة مشاركتهم في إدارة المنظمة وحفزهم والتأكيد على أهمية العمل الجماعي وتوفير الموارد اللازمة وبيئة العمل المناسبة لتحقيقه " .

يلاحظ من التعريفات السابقة أنها تبحث في "التمكين الإداري" من بعدين رئيسين:

1- بُعْد المهارة، أي إكساب العاملين مهارات العمل الجماعي من خلال التدريب وخاصة مهارات التوافق وحل النزاع والقيادة وبناء الثقة.

2- بُعد الإدارة، وهو إعطاء العاملين حرية التصرف وصلاحية اتخاذ القرارات كأعضاء في المنظمة فيما يتعلق بأعمالها.

وبذلك نجد أن مفهوم التمكين الإداري يختلف عن مفهوم تفويض الاختصاصات Delegation الذي يعني أن يفوض الرئيس الإداري أحد مرؤوسيه ممارسة بعض اختصاصات وظيفته التي يشغلها تمكنه من إصدار قرارات مستقلة دون الرجوع إلى الرئيس. فالتفويض لا يلغي مسؤولية المفوِّضْ عن النتيجة النهائية للعمل كما أنه يعتبر حالة مؤقتة تنتهي بانتهاء المهمة التي قد تم التفويض لها. أما فيما يتعلق بالتمكين الإداري فهو أكثر شمولية ولا نهاية له بل يستمر مع بقاء الموظف في منظمته، إذ إن الأفراد الذين يتم تمكينهم وإعطاؤهم سلطة اتخاذ القرارات سيكونون هم المسؤولون عن النتيجة النهائية لسير الأعمال وتنفيذها بالشكل الذي ينسجم مع أهداف منظماتهم.

فوائد التمكين الإداري:

إن انتهاج المنظمات الإدارية لفلسفة التمكين تحقق العديد من المزايا على مستوى الفرد والمنظمة. فعلى مستوى المنظمة يسهم التمكين الإداري في تحسين جودةالمنتج أو الخدمةالمقدمةوتقليص التكاليف وزيادة القدرة التنافسية

والاستغلال الأمثل للموارد وخفض نسبة دوران العمل* وزيادة فعالية الاتصال بين المنظمة والمخدومين، أما فيما يتعلق بالفرد فإن التمكين يفيد في إشباع حاجاته وتحسين قدرته على مقاومة ضغوط العمل وزيادة ثقته بنفسه وتشجيعه على الإبداع والمبادأة والالتزام بروح الفريق ورفع دافعيته الذاتية وتنمية شعوره بالمسؤولية وتعزيز ولائه التنظيمي (Schermerhorn,J.,Hunt,J,&.Obson,R.,2000)، (ملحم، 2006)، (درة والصباغ، 2008) .

مبادئ التمكين الإداري:

يرى ثوماس ستر Thomas Stirr أن أساسيات التمكين الإداري تتكون من سبعة مبادئ مستمدة من الأحرف الأولى لكلمة Empower حيث يمثل كل حرف من هذه الكلمة مبدأ من المبادئ، وهي (الحراحشة، والهيتي،2006):

1- **E-Education تعليم العاملين:** حيث ينبغي تعليم كل فرد في المنظمة لأن التعليم يؤدي إلى زيادة فعالية العاملين فيها الأمر الذي يؤدي بدوره إلى نجاحها.

2- **M-Motivation الدافعية:** فعلى الإدارة أن تخطط لكيفية تشجيع المرؤوسين لتقبل فكرة التمكين ولبيان دورهم الحيوي في نجاح المؤسسة من خلال برامج التوجيه والتوعية، وبناء فرق العمل المختلفة واعتماد سياسة الأبواب المفتوحة للعاملين من قبل الإدارة العليا.

* دوران العمل Turnover : حركة الموظفين في المنظمة خاصة فيما يتعلق بحركة التعيين وترك العمل مما يؤثر على العدد الاجمالي للموظفين في وقت معين.

3- **P-Purpose وضوح الهدف:** إن جهود التمكين الإداري لـن يكتـب لهـا النجاح ما لم يكن لدى كل فرد في المنظمة الفهم الواضح والتصور التـام لفلسفة ومهمـة وأهـداف المنظمـة. إن صـلب عمليـة التمكـين الإداري تكمـن في الاسـتخدام المخطـط والموجـه للإمكانيـات الإبداعيـة للأفـراد لتحقيق أهداف المنظمة.

4- **O-Ownership الملكيـة:** وهـذا المفهـوم يتعلـق بسياسـات تشـجيع امتلاك العاملين لجزء من أصول المنظمات أو مـن خـلال إيجـاد خطـط لزيادة عوائد وامتيازات العاملين بحيث يكون لدى المنظمة قوة عاملـة من الأفراد المالكين لأصول ومزايـا تـؤدي إلى تعزيـز ولائهـم وشـعورهم الإيجابي تجاه منظماتهم. وهذا بدوره يـؤدي إلى توسـيع صـلاحياتهم في العمل وزيادة مسؤولياتهم عن إنجازه.

5- **W-Willingness to change الرغبـة في التغيـير:** إن نتـائج التمكـين تقود المنظمة إلى الطرق الحديثة في أداء مهامها، وإن البحث عن طـرق عمل جديدة وناجحة أصبح هو الحقيقة اليومية، وما لم تشـجع الإدارة العليا والوسطى التغيير فإن وسائل الأداء ستودي إلى الفشل.

6- **E -Ego Elimination نكران الذات:** تقوم الإدارة في بعض الأحيان بإفشال برامج التمكين الإداري قبل البدء بتنفيذها. كما يتصف بعض المديرين بحـب الذات وإتباع النمط الإداري القديم المتمثـل بالسـيطرة والسـلطة، وينظـرون إلى التمكين عـلى أنـه تحـد لهـم ولـيس طريقـاً لتحسـين مسـتوى التنافسـية والربحية للمنظمة أو فرصة لنموهم شخصياً كمديرين وموجهين.

7- **R-Respect الاحترام:** إن عامل التمكين هـو الاعتقـاد بـأن كـل عضـو في المنظمـة قادر على المساهمة فيها من خلال تطوير عمله والإبداع فيه، وما لم يشكل احترام العاملين فلسفة جوهريـة في المنظمـة فـإن عمليـة التمكـين لـن تحقـق النتـائج

العليا المرجوة. والاحترام يعني أيضاً عدم التمييز بين العاملين لأي سبب من الأسباب لأن عدم الاحترام يؤدي إلى إفشال كافة جهود التمكين الإداري.

خطوات تمكين العاملين:

تسير عملية التمكين الإداري بشكل تدريجي وفي خطوات متتابعة وفقاً لما يأتي (الزيدانيين، 2006)، (الطراونة، 2006):

1- إحداث التغيير:

يرى كيزلوس Kizilos أن كثيراً من المديرين قد أمضى سنوات طويلة للحصول على القوة والسلطة وغالباً ما يبدون عدم رغبة في التنازل عنها. كما يتصف بعضهم بحب الذات وإتباع النمط القديم في الإدارة الذي يقوم على السيطرة والسلطة وينظرون إلى التمكين على أنه تحدٍ لهم وليس طريقاً لتحسين أداء منظماتهم. إن تغيير سلوكهم بهدف التخلي عن بعض السلطة للمرؤوسين يُعد خطوة أساسية هامة نحو تطبيق مفهوم التمكين.

2- تحديد القرارات التي يشارك فيها المرؤوسون:

إن تحديد نوع القرارات التي سيتخلى عنها المديرون للمرؤوسين تشكل أحد أفضل الوسائل بالنسبة للمديرين والعاملين للتعرف على متطلبات التغيير في سلوكهم. وأن تُحدد الإدارة طبيعة القرارات التي يمكن أن يشارك فيها المرؤوسون بشكل تدريجي. إذ يجب تقييم نوعية القرارات التي تتم بشكل يومي حتى يمكن للمديرين والمرؤوسين تحديد نوعية القرارات التي يمكن أن يشارك فيها المرؤوسون بشكل مباشر (Dimitriades, 2005).

3- اختيار الأفراد المناسبين:

يجـب عـلى المـديرين اختيـار الأفـراد الـذين يمتلكـون القـدرات والمهارات للعمل مع الآخرين بشكل جماعي، ويفضل أن تتوافر للمنظمة معايير واضحة ومحددة لكيفية اختيار الأفراد المتقدمين للعمل (العتيبي، 2004).

4- تكوين فرق العمل:

لا بد أن تتضمن جهود التمكين استخدام أسـلوب الفريـق وحتـى يكون للمرؤوسين القدرة عـلى إبـداء الـرأي فـيما يتعلـق بوظـائفهم وأن يكونوا على وعي بكيفية تأثير وظائفهم على غيرهم مـن العـاملين وعـلى المنظمة. وأفضل الوسائل لتكوين ذلك الإدراك هو أن يعمـل المرؤوسـون بشكل مباشر مع أفراد آخرين، فالموظفون الذين يعملون بشكل جماعي تكون أفكارهم وقراراتهم أفضل مما لو عملوا منفردين.

5- التدريب:

ويعتبر أحد الركائز المهمة لتمكين العاملين حيث يجب أن تتضمن جهود المنظمة توفير برامج تدريبية ملائمة في العديد من المجـالات مثـل: حل المشـكلات ومهـارات الاتصـال وإدارة الصراع والعمـل ضـمن فريـق بهدف رفع سوية العاملين وتمكينهم.

6- توفير المعلومات:

لكي يتمكن المرؤوسون من اتخاذ قرارات أفضل للمنظمة فإنهم يحتاجون لمعلومات عن وظائفهم وعن المنظمة ككل، ويجـب أن يتـوفر للمـوظفين فرصـة الوصول للمعلومات التي تساعدهم على تفهم كيفية أن وظائفهم وفرق العمل

التـي يشـتركون فيهـا تقـدم مسـاهمة لنجـاح المنظمـة. فكلـما تـوفرت معلومات للمرؤوسين عن طريقة أداء عملهم كلما زادت مساهمتهم.

7- التغذية العكسية:

وذلك بتقييم تجربة التمكين والوقوف على جوانب الضعف والقـوة والعمل على تلافي جوانب القصور وتعظيم الإيجابيات والاعتراف بإنجـازات العاملين وحفزهم عليه.

عناصر التمكين الإداري:

وهي المرتكزات الأساسـية لنجـاح تطبيـق مفهـوم التمكـين. ويمكـن تحديد أبرز العناصر الأساسية للتمكين الإداري بما يلي:

1- **تفويض السلطة:** هو أن يفوض الرئيس الإداري أحد مرؤوسـيه ممارسـة بعض اختصاصات وظيفته التي يشغلها فيكون للمفوض إليه اختصـاص إصـدار قـرارات فُـوِّض باتخاذهـا دون الرجـوع إلى الـرئيس. ويـرى (Lawler, 1994) أن الفكرة الأساسية لمفهـوم التمكـين الإداري أن تـتم عملية تفـويض الصـلاحيات إلى أقـل مسـتوى إداري في المنظمـة حيـث يتبع النظـام اللامركـزي في اتخـاذ القـرارات، وهـذا يتطلـب التوسـع في تفـويض الصـلاحيات كي يتـاح للعـاملين في المسـتويات الإداريـة الـدنيا صلاحيات أوسع في وضع الأهـداف وحريـة التصرـف واتخـاذ القـرارات وتحقيق المشاركة الفعلية في إدارة المنظمة.

3- **فرق العمل :** يعتـبر الإنسـان بطبيعتـه مخلوقـاً اجتماعيـاً يدرك أنه بحاجة إلى التوافق مع الآخرين كي يـتمكن من تحقيق أهدافه ، ولكي تتصف الجماعة المنظمية

بالكفاءة والفاعلية فإنها لا بد من أن تكون محققـة لتطلعـات الإدارة المتعلقـة بـدور الجماعـة وقـدرتها عـلى المسـاهمة في تحقيـق غايـات النظـام وأهدافـه. فالجماعـة الناضـجة هـي التـي تسـود بـين أفرادهـا علاقـات قبـول وثقـة متبادلـة والقـادرة عـلى وضـع قـرارات وتطـوير الـدوافع الجماعيـة إضـافة للـدوافع الفرديـة، وتقـل فيهـا الحاجـة إلى ممارسة ضـبط خـارجي نظـراً لممارسـة أفرادهـا لضـبط ذاتي نـابع مـن أنفسـهم، وبـذلك يكـون إنجـاز المجموعـة أعـلى مـن الانجـاز الفـردي للأعضاء بسبب التنسيق والتعاون فيما بينهم (الطويل، 2006). ويؤكد (Hachman, 1987) عـلى أن فعاليـة المجموعـة تتحقـق مـن خـلال خصائص المنظمـة التـي تتضـمن ثقافـة المنظمـة وهيكلهـا التنظيمـي ونشـاط التـدريب والتعلـيم ودرجـة تمكـين العـاملين فيهـا. ويـرتبط موضوع التمكين عند العديد من الباحثين بتنظيم فرق العمل (Little & Ferris, 2002) ويقصـد بفريـق العمـل "مجموعـة مـن الأفـراد يعملون معاً لأجل تحقيـق أهـداف محـددة ومشـتركة" (Kinicki & Williams, 2006) . ويـرى (Kinichia, Kreitner & Cole, 2003) بأن فريق العمل يجـب أن يتمتـع بمهـارات متكاملـة ويلتـزم بتحقيـق هـدف مشـترك ومسـؤولية جماعيـة ولـه سـلطة في اتخـاذ القـرارات التنفيذية، ولذلك يعتـبر تشـكيل فـرق العمـل إحـدى الآليـات الهامـة لتطبيق التمكين الإداري في المنظمات.

3- **تدريب العاملين:** وهو "الجهود الهادفة إلى تزويد العامل بالمعلومـات والمعـارف التي تكسبه المهـارة في أداء العمـل أو تنميـة مهـارات ومعـارف وخـبرات باتجـاه زيادة كفاءته الحاليـة والمسـتقبلية" (الهيتـي، 2005). فالمنظمـة المعـاصرة اليـوم تعتبر منظمة تعلُّم تتصف بوجود جهود مستمرة فيها مـن أجـل تعلـيم مواردهـا البشرية بشكل دائم أشياء جديدة، وكيف يتم تطبيق ما تعلموه في واقع عملهـم وذلك بهدف تحسين جودة ما تقدمه من سلع أوخدمات وتحقيق رضا مخدوميها

(عقيلي، 2005). فنجاح المنظمة في تحقيق أهدافها يعود إلى أنها تتيح لكافة عامليها سبل التعلم من خلال التدريب والتجريب والتعلم الجماعي وإدارة المعرفة. ويرى (Dimitiriades, 2005) أن من بين خصائص المنظمات الممكنة توفير برامج تدريبية لتدريب العاملين على مهارات اتخاذ القرارات وإدارة الصراع وحل المشاكل ومهارات الاتصال والعمل مع فرق العمل.

4- **الاتصال الفعال:** وهي العملية التي تهدف إلى نقل المعلومات وتبادلها التي بموجبها تتوحد المفاهيم وتتخذ وتنفذ القرارات. وهي عملية فهم المعلومات وتمريرها من شخص إلى آخر. فالاتصال الفعال اتصال ذو اتجاهين يتيح للعاملين فرص إبداء الرأي وتبادل الأفكار والآراء والمعلومات (العميان، 2010). وهذا يتطلب تعريف جميع العاملين بأهداف المنظمة ورسالتها، وتعريف كل موظف بدوره لتحقيق هذه الأهداف واهتمام الإدارة بإيجاد وسائل اتصال فعالة بين العاملين على اختلاف مستوياتهم وتوفير فرصة الوصول للمعلومات التي تساعدهم على أداء أعمالهم، وسهولة وصول الموظف إلى أصحاب القرار وشرح مواقفهم.

5- **حفز العاملين:** من المعلوم ما للحوافز من دور فاعل في تعزيز العلاقات فيما بين التنظيم والعاملين فيه. فهي التي تحفز القوى الدافعة بغية تحقيق أهداف التنظيم، وهذه الحوافز تكون مادية أو معنوية فردية أو جماعية يتوقف تأثيرها على قدرتها في إثارة الدافعية للأفراد وتعزيز حماسهم وثقتهم بالتنظيم وولائهم له، كما يتوقف تأثيرها على نجاعة الأساليب المتبعة في تنفيذها والتي تراعي أهداف التنظيم وأهداف العاملين فيه لتحقيق الولاء والشعور بالمسؤولية والشعور بالرضى وتحقيق الذات. ويعرف الحافز بأنه " مجموعة العوامل التي

تحرك قدرات العاملين لبذل جهد أكبر لتحقيق نتـائج أفضـل" (المعـاني، 1996). إن نظـام الحـوافز الجيـد يسـهم في جـذب الأفـراد والتحـاقهم بالتنظيم وإشباع حاجاتهم ويعزز استمرارهم في العمل ويثـير المنافسـة وبذل الجهد لتحسين أدائهم والإبداع فيه، ويوفر لهم المنـاخ التنظيمـي الايجابي ويشعرهم بالرضا والثقة ويرفع مـن روحهـم المعنويـة ويقـوي ولاءهـم للتنظـيم ورغبـتهم في الحـرص عـلى تحقيـق أهدافـه بكفـاءة وفاعليـة. وهكـذا نجـد أنـه تقـع عـلى التنظـيمات مسـؤولية الاهـتمام بالإنسان وتمكينه من تحقيق أهداف التنظيم من خلال تحقيق أهداف الفرد في العمل وتأمين مصالحهم مما يشعر العاملين أن نجـاح التنظـيم مرتبط بمدى رضاهم وتأمين مطالبهم.

6- **محاكاة الآخرين في سلوكهم:** يميل الموظفون إلى تقليد سلوك الأشـخاص الذين يحترمونهم ويكنون لهم الإكبار والاحترام حتـى في ظـل الظـروف التي لا يكون فيها المديرون موضعاً للإعجاب فإنه بإمكانهم أن يصـبحوا أنموذجاً يُحتذى به. وأشار كـل مـن بسـكوريك وبيهـار pescuric and Bihar إلى أن المحاكاة تعتبر من أكثر الوسائل نجاعة في تطوير المهارات وتغيير السلوك. (الطراونه، 2006).

معوقات تحقيق التمكين الإداري:

تواجه المنظمات العديد من المعوقات التـي تعـوق تطبيـق مفهـوم التمكين ومن أبرزها مـا يـلي (Greasley & King, 2005) ، (Danbom, 2007)، (العتيبي ، 2007):

1- عدم قناعة الإدارة العليا بأهمية التمكين.

2- حرص المديرين على مراكزهم ومناصبهم الوظيفية.

3- ضعف مهارات العاملين وعجزهم عن تحمل المسؤولية.

4- رتابة الهيكل التنظيمي وتعدد مستوياته الإدارية.

5- المناخ التنظيمي غير الصحي مما ينعكس سلباً على معنويات العاملين ومستوى أدائهم.

6- عدم عدالة نظام الحوافز.

7- مقاومة التغيير.

8- عدم وجود نظام موضوعي لتقييم الأداء.

إن نجاح برامج التمكين الإداري يتطلب بالدرجة الأولى اقتناع الإدارة بفلسفة التمكين الإداري والتزامها بتطبيق هذه الفلسفة ودعمها. وعلى عاتقها تقع مسؤولية منح الموظفين السيطرة على نشاطاتهم والحرية في اتخاذ القرارات الهامة والمسؤولية عن أفعالهم. إن إشراك الموظف وتمكينه يعتبر التزاماً طويل المدى وطريقة جديدة في تسيير العمل وتغييراً أساسياً في ثقافة المنظمة. والموظفون الذين أعطوا الصلاحيات بعد تدريبهم وجرى تقدير انجازهم ينظرون إلى عملهم من منظار مختلف، فلم يعودوا يقصرون العمل على تنفيذ ما يطلب منهم ويتعجلون انتهاء دوامهم. بل أصبحوا يمتلكون المنظمة ويشعرون بأنهم مسئولون شخصياً عن أدائها (جورج ويمرزكيرتش، 1998).

8

الفصل الثامن
إدارة الجودة الشاملة

" إن الله يُحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه ".

حديث شريف

الفصل الثامن
إدارة الجودة الشاملة

تواجه المنظمات في هذه الأيام تحديات واسعة في عالم طابعه التغير والتنافس الهادف إلى تقديم أفضل الخدمات والسلع للمستفيدين، مما دفع العديد من هذه المنظمات إلى تغيير أساليبها الإدارية التقليدية، والبحث عن مفاهيم إدارية حديثة تمكنها من تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية. ولعل من أبرز هذه المفاهيم " إدارة الجودة الشاملة "، الأسلوب الذي يقوم على تطوير أداء المنظمات عن طريق بناء ثقافة تنظيمية تجعل الجودة هدفها الأساسي في خدمة المستفيد وإرضائه.

بدأت البذور الأولى لمفهوم الجودة في اليابان في منتصف القرن العشرين[*]، ثم انتشر المفهوم بعد ذلك ليشمل أمريكا ودول أوروبا الغربية إلى أن أضحى اليوم موضوع العصر. وقد تجسد في نهج إداري حديث متكامل يتكون من العديد من المظاهر التي يجب تطبيقها بشكل كلي وفي ظل ظروف داخلية مواتية فسمي " إدارة الجودة الشاملة ". واعتبرها بعض الباحثين إدارة القرن الواحد والعشرين. (روبنز وكراوفورد، 1997).

ومع أن بداية تطبيق هذا المفهوم كان في قطاع المنظمات الخاصة بهدف خفض التكاليف وزيادة المعدلات الإنتاجية وتحسين مستوى جودة المنتج أو الخدمة التي تقدم للمستفيد، فإنه سرعان ما انتقل إلى منظمات القطاع العام سعياً إلى تجويد مستوى خدماتها والسلع التي تقدمها، والحد من الهدر في الموارد، وخفض شكاوى المراجعين وتذمر الموظفين .

---

[*] يرجع البعض تاريخ إدارة الجودة الشاملة إلى الحضارة الفرعونية حيث استخدمت الساعة المائية والرملية كأدوات لضبط العمل (الماضي، 2009).

ويعود الفضل في تطوير هذا المفهوم إلى الرواد الأوائل في هذا المجال أمثال ديمنج (Deming) وجوران* (Juran) وكروسبي** (Crosby) وايشكاوا (Ishikawa) وغيرهم.

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم إدارة الجودة الشاملة تبعاً لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها، فقد عرفه بعضهم بأنه "فلسفة إدارية مبنية على أساس إرضاء العميل وتحقيق احتياجاته وتوقعاته حاضراً ومستقبلاً" (Deming, 1986) . وعرفه آخرون بأنه "مجموعة من المفاهيم والأدوات التي تعمل على جعل جميع العاملين يركزون على التحسين المستمر من وجهة نظر العميل (Schonberg, 1992) . وعرفه (الطعامنة، 2001) بأنه "منهج إداري يسعى لخلق وتطوير قاعدة من القيم والمعتقدات التي تجعل كل موظف في الخدمة يرى أن الهدف الأساسي لمنظمته هو خدمة المستفيد من خلال عمل جماعي يتصف بالتعاون والمشاركة لتحقيق هذا الهدف" . ويعرفه (القحطاني، 1993) بأنه خَلْق ثقافة متميزة في الأداء حيث يعمل ويكافح المديرون والموظفون بشكل دؤوب لتحقيق توقعات المستفيد

* جوزيف موسى جوران Joseph Moses Juran (1904-2008): مهندس كهرباء أمريكي انتقل إلى اليابان عام 1954 بعد أن رفضت العديد من الشركات الأمريكية تطبيق أفكاره في مجال الجودة. لعب دوراً كبيراً في قصة نجاح اليابان في إدارة الجودة. ويعتبر أول من استخدم قاعدة باريتو Pareto Principle في الإدارة التي تتضمن أن تركز الإدارة على الأسباب الأقل التي تتسبب بمعظم المشاكل، وهي التي تسمى أيضاً قاعدة 20/80 أي أن 80% من المشاكل هي ناجمة عن 20% من الأسباب (Goetsch and Davis, 2006) .

** فيليب كروسبي Philip Bayard Crosby (1926-2001): رجل أعمال ومؤلف أمريكي. وهو أول من وضع مفهوم "الجودة هي الحرية" Quality is Free . وأوجد برنامج المعيب الصفري Zero defects program الذي يهدف إلى الانتاج السليم من المرة الأولى ومنع حدوث العيوب في المخرجات (Wikipedia, 2010) .

وأداء العمل بشكل صحيح منذ البداية مع تحقيق الجـودة بشـكل أفضـل وبفاعليـة عاليـة ووقـت أقصرـ" . وعرفتـه (Drummond, 1992) بأنـه "فلسفة إدارية مبنية أساساً على إرضـاء العميـل تتضـمن التصـميم المـتقن للخـدمات أو المنتجـات المقدمـة، والتأكـد مـن تقـديم هـذه الخـدمات أو المنتجات بشكل متقن دائماً. ويعرفها تونكس بأنها "اشـتراك والتـزام الإدارة والموظف في ترشيد العمل عن طريق توفير ما يتوقعه العميـل أو فـوق مـا يتوقعه " (الـدوسري ، 2001). وعرفهـا كروسـبي بأنهـا "الطريقـة المنهجيـة المنظمة لضمان سير النشاطات التي خطط لها مسبقاً، كما أن إدارة الجودة تعتبر الأسلوب الأمثل الذي يسـاعد في منـع حـدوث المشـكلات مـن خـلال التشجيع على السلوكيات الجيدة (Bank, 1992) . ويعرفها معهد الجـودة الفدرالي الأمريكي بأنها "نظـام إداري اسـتراتيجي متكامـل يسـعى لتحقيـق رضا العميل من خلال مشاركة المديرين والموظفين وذلك باستخدام الطـرق الكمية والأدوات الإحصائية بغية تحسين العملية الإدارية بشـكل مسـتمر" (المخلافي، 2007). وعرفت كذلك بأنها "ثورة إدارية تتمحور آفاقها في قيمـة التغيير الدائم والشامل للمنظمات القائمة، وفي تطـوير وتحسـين العمليـات والمنتجات والخـدمات بمـا يلبـي رغبـات وحاجـات وتطلعـات الجمهـور في الحاضر والمستقبل. وهي مدخل يسـعى إلى إحـداث تغيـير جـذري داخـل المنظمة ونقلها من التقليدية إلى الحداثة" (حمود، 2007).

يلاحظ من التعريفات السابقة أنها تبحث في مفهـوم إدارة الجـودة الشاملة من ثلاثة اتجاهات:

1- مفهوم إدارة الجودة الشاملة المبني على أساس العميل ومتطلباته.
2- مفهوم إدارة الجودة الشاملة المبني على أساس النتائج النهائية.

3- مفهوم إدارة الجودة الشاملة المبني على أساس الأدوات الإحصائية المتاحة والوسائل العلمية الحديثة.

مراحل تطور مفهوم إدارة الجودة:

لقد استغرق تطور مفهوم إدارة الجودة فترات زمنية متباعدة. ويمكن تلخيص هذه المراحل بما يلي: (الغماس، 2006) ، (الماضي، 2009) :

1- مرحلة ضبط العامل للجودة: وتركزت هذه المرحلة في أعمال التصنيع والإنتاج حيث امتدت هذه المراحل إلى نهاية القرن التاسع عشر، واعتمد النظام فيها على إعطاء عامل واحد أو أكثر مسؤولية إنتاج المنتج بكامله في بعض الأحيان بما في ذلك السيطرة على جودة الإنتاج.

2- مرحلة ضبط المشرف للجودة: حيث شهدت بداية القرن العشرين ما يعرف بمفهوم المصانع الحديثة. كما تم دمج مجموعة من العاملين ممن يقومون بأداء نفس العمل ضمن وحدات يتولى إدارتها ما يسمى بالمشرف الذي أنيطت به أيضاً مسؤولية مراقبة الجودة.

3- مرحلة ضبط المفتش للجودة: فمع ازدياد عدد العاملين خلال الحرب العالمية الأولى أصبح النظام التصنيعي أكثر تعقيداً وظهر ما يسمى "بالمفتش " الذي يتولى مسؤولية التفتيش على المنتج وضبط جودة الإنتاج. وقد تبنت المؤسسات الكبيرة استخدام هذه الطريقة خلال العقدين الثاني والثالث من القرن العشرين .

4- مرحلة ضبط الجودة باستخدام الطرق الإحصائية: لقد تميزت هذه المرحلة بزيادة فاعلية المؤسسات الصناعية الكبيرة معتمدة على استخدام أساليب احصائية حديثة لمراقبة الجودة .

5- مرحلة تأكيد الجودة: وتقوم هذه المرحلة على توجيه كافة الجهود لتوقي وقوع الأخطاء، ووصفت بأنها تعتمد على نظام تجنب الوقوع في الأخطاء وضمان كافة الإجراءات اللازمة لتوفير الثقة بالمنتج والعملية والوفاء بمتطلبات الجودة، وأن أسلوب تفكير الإدارة ينبغي أن يتغير ليطور فلسفة رقابية تقوم على الوقاية بدلاً من الفحص واكتشاف الخطأ بعد فوات الأوان (الحداد، 2009). وتتضمن توكيد الجودة رقابة شاملة على كافة العمليات من مرحلة تصميم المنتج حتى وصوله إلى السوق.

6- مرحلة إدارة الجودة الشاملة: وقد سادت خلال عقد الثمانيات من القرن المنصرم وأصبحت إحدى استراتيجيات المنظمة الرئيسية التي تتضمن جودة العمليات وجودة المنتجات، وتركز على العمل الجماعي ومشاركة العاملين، وعلى العملاء ومشاركة الموردين (جودة، 2009) .

إدارة الجودة الشاملة في القطاع العام:

تواجه التنظيمات العامة تزايد الطلب على خدماتها وزيادة وعي المستفيدين الذين يطالبونها باستمرار بتحسين ما تقدمه من سلع وخدمات، مما دفع الكثير منها إلى البحث عن أساليب إدارية حديثة تمكنها من تحسين إنتاجيتها وتطوير مستوى أدائها. ولعل من أبرز هذه الأساليب" إدارة الجودة الشاملة" الذي

طبق في منظمات القطاع العام في منتصف الثمانينات من القرن العشرين لمعالجة أوجه القصور في إمكاناتها المالية والتخلص من بعض الممارسات السلبية المتمثلة في سوء الإدارة وتبذير الموارد وهدر الإمكانات والفساد الإداري وغيرها (المناصير، 1994). ويرى الطعامنة أن ما يدفع الحكومة لتبني مفهوم إدارة الجودة الشاملة له يبرره إدارياً واقتصادياً واجتماعياً وفقاً لما يلي (الطعامنة، 2001) :

1- إن اهتمام النموذج البيرقراطي بتحقيق الأهداف بغض النظر عن نوعية الانجاز وجودة الخدمة أو الهدف المحقق لا يعد أمراً مقبولاً، ولذلك فإن أفضل وسيلة لتحسين مستوى المعيشة ونوعية الخدمة المقدمة للمواطنين هي تبني مفهوم إدارة الجودة الشاملة.

2- ارتباط الجودة بالإنتاجية التي تتطلب عمل الأشياء بطريقة صحيحة من أول مرة، ووجوب التركيز على جودة الخدمات لتقليل التكاليف والحد من هدر الموارد.

3- ضرورة تجاوب الحكومة مع طلبات المستفيدين الملحة والتي تزايدت بفضل عوامل سياسية وفكرية وثقافية استدعت ارتفاع سقف مستوى الجودة المطلوبة من قبلهم مما يضفي مزيداً من الاهتمام بمفهوم إدارة الجودة الشاملة كوسيلة لضمان رضا المستفيدين.

4- إن الطلب المتزايد على تحسين الإنتاجية والمشاركة من قبل المستفيدين في عملية تصميم الخدمة الحكومية والطلب المتزايد على تحديد مواصفات الأداء حتم على القطاع العام تبني هذا المفهوم ومحاولة تطبيقه بشكل تدريجي حتى يجني ثماره.

فوائد تطبيق إدارة الجودة الشاملة في القطاع العام:

تحقق أجهزة القطاع العام العديد من الفوائد جـراء تطبيقهـا لهـذا المفهوم أهمها (الـدوسري، 2001)، (البسـتنجي، 2001)، (هيجـان، 1994)، (المعاني واخو ارشيدة، 2008) :

1- السرعة في إنجاز الخدمات، والتوسع في استخدام التقنية الحديثة في أجهزة القطاع العام.

2- انخفاض شكاوى المراجعين من عدم جودة الخدمة المقدمة إليهم.

3- تحسين العلاقات الإنسـانية في التنظـيم، والعمـل عـلى رفـع الـروح المعنويـة وانخفـاض شـكاوى العـاملين، وزيـادة ولائهـم التنظيمـي ورضاهم الوظيفي.

4- تحسين الاتصال والتعاون والتنسيق فيما بين الوحدات التنظيمية في المنظمات العامة.

5- تحديد وتقليص وقت الموظفين وجهدهم.

6- تقليل كلفة التشغيل وهدر الموارد نتيجـة التـزام الإدارات العليـا في المنظمات العامة.

7- إكسـاب العـاملين قـدرات ومهـارات عاليـة عـن طريـق التعلـيم والتدريب المستمر.

8- "مَأْسسة" العمل الحكومي والبعـد عـن "الشخصـنة" وتفعيـل دور التحليل والتخطيط لإدارة الخدمة، والتركيز على تبسـيط الإجـراءات وتنمية الموارد البشرية.

9- الحد من ممارسات الفساد الإداري من خلال فتح المجال أمام مشاركة أفراد الجمهور لتحديد مستوى جودة الخدمات المقدمة.

وإزاء هذه النتائج التي أظهرتها الدراسات من بيئات مختلفة قامت دول عديدة بإنشاء جوائز لإدارة الجودة الشاملة في مجالات الإدارة العامة لمكافأة منظمات القطاع العام التي تقدم خدمات ذات جودة عالية تلبي احتياجات المستفيدين. وفي الأردن تعتبر جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية مثالاً على ذلك.

عناصر إدارة الجودة الشاملة :

وهي المرتكزات الأساسية لنجاح تطبيق مفهوم إدارة الجودة الشاملة التي من خلالها يمكن النهوض بمنظمات القطاع العام. ويمكن تحديد العناصر الأساسية لإدارة الجودة الشاملة بما يلي:

1- **التركيز على العميل:** ويكون ذلك من خلال بذل مزيد من الجهد لتحديد احتياجات العميل وتوقعاته بدقة تامة، والعمل على تحسين الأداء لتحقيق هذه الاحتياجات. والعملاء نوعان: نوع داخلي يتمثل في العاملين والإدارات داخل المنظمة، ونوع خارجي وهو كل جهة مستفيدة من خدمات المنظمة أو السلع التي تقدمها. (Gatiss, 1996)، (Akgum and Assaf, 2009)، (Finin, 1996). ويمكن القول بأن العميل هو مراقب الجودة الأول ومحور اهتمام المنظمات ربحية كانت أم خدمية. وهو مصدر دخلها الأساسي بحيث لا يقتصر التركيز

على العميل الخارجي للمنظمة التـي تكـرس كـل وقتهـا وجهـدها مـن أجل تحفيزه على شراء منتجاتها أو خدماتها، بل يشمل جميع العـاملين داخل المنظمة.

2- **مشاركة العاملين:** وتعني الاشـتراك العقـلي والانفعـالي للفـرد في موقـف جماعي يشجعه على المشاركة والمساهمة لتحقيـق الأهـداف الجماعيـة والاشترك في المسؤولية عن تحقيق تلك الأهداف.

وعليه فإن هذا التعريف ينطوي على ثلاثة أسس هامة هي:

أ- إن المشـاركة تعنــي الاشـتراك العقـلي والانفعـالي ولا تقتصرـ عـلى النشـاط العضـلي في أداء العمـل. فالمشـاركة تعنــي ذات الفـرد في العمل ولا تقتصر على مهارته العضلية فقط.

ب- كما أن المشاركة هي التي تحفز الأشـخاص للمسـاهمة في المواقـف، وتتيح لهم الفرصة لإطـلاق طاقـاتهم في المبـادأة والابتكـار لتحقيـق أهداف المنظمة.

ج- كما أنها تشجع العاملين على تقبل المسؤولية في أوجه نشاط التنظـيم المختلفة. فهي عملية اجتماعية يشترك الأفراد بواسطتها في التنظـيم الذي يريدون بقاءه ونجاحه. وقد تعدد تصنيف الباحثين للمشاركة فمنهم الذي يرى المشاركة في تطوير الأهداف أو اتخاذ القرارات أو حل المشكلات أو تقرير الأداء وغير ذلك. (المعاني، 1996)

3- **التزام ودعم الإدارة العليا:** من المؤكد أن نجاح عملية إدارة الجـودة الشـاملة يعتمد بدرجة كبيرة على التزام كامل من الإدارة بتطبيق هذا المفهـوم. وهـذا يتطلب قناعة الإدارة العليا في المنظمة بفوائـد الجـودة وأهميتهـا لـمنظماتهم التي عليها تقع مسؤولية غرس مضامين إدارة الجودةالشاملة لدى المرؤوسين،

وغرس الثقافة التنظيمية الجديدة في نفوسـهم، وحفـزهم عـلى خدمـة العمـلاء وإرضـائهم، وتـدريبهم عـلى كيفيـة الاهـتمام بهـم ومعرفـة احتياجـاتهم وإشـباعها، وتطـوير أداء المرؤوسـين باسـتمرار وتفويضـهم الصلاحيات وإشـعارهم بكـونهم فريـق عمـل واحـد متعـاون لتحقيـق أهداف مشتركة (عقيلي، 2009) .

4- **تدريب العاملين:** وهو وسيلة لتزويد الفرد بالمعارف والمهارات وتطـوير قدراته بغرض تأهيله للقيام بمهام وظيفته الحالية والمسـتقبلية وتأديـة واجباته بقدر عال من الكفاءة . وحتى يتم تطبيق مفهوم إدارة الجودة الشاملة بالشـكل الصـحيح فإنـه يجـب تـدريب المـوظفين عـلى كيفيـة التعامل مع العملاء والتحليلات الإحصائية البسيطة وطرق قيـاس الأداء والمهارات الجديدة التي تسهم في تحسين جودة الأداء.

5- **استخدام الأسلوب العلمي في اتخاذ القرارات**: ويقوم هذا الأسلوب على أسـاس تحديـد المسـؤولية بدقـة، وتحديـد أمـاكن حـدوث الخلـل في العمليات وطرق معالجتها، وذلك من خلال اتباع سلسلة من الإجراءات والخطوات التي تتطلب دراسة المشكلة بجدية ووضع الحلول المناسـبة لها.

6- **اسـتمرارية التحسـين**: ويتمثـل في التـزام الإدارة بمجـالات التحسـين والتطوير وعدم الاكتفاء بـأداء الوظيفـة بطريقـة جيـدة، وبـذل الجهـد لتحسين الأداء* ومنح الحوافز المـادة والمعنويـة واعتبـار الجـودة شـعاراً للمنظمة.

* ركزت الإدارة في الاسلام على مفهوم الاحسان وهو الاتيان بـأمر عـلى نحـو أفضـل من الوجه المفروض، بينما التحسين هو الزيادة في أمر فيه نقص ليصـبح أكـثر قربـاً من الوجه المفروض.

7- **فرق العمل:** تهدف إدارة الجودة الشاملة إلى اشتراك جميع العـاملين في المنظمة في جهد متناسق لتحسين الأداء على جميع المسـتويات. ولـذلك سعت المنظمات إلى تكوين فرق العمل من أفراد تتوافر فيهم المهـارات والقدرات التي مـن شـأنها تحديـد مشـاكل العمـل ومعالجتهـا بهـدف تحسين نوعية الإنتاج أو الخـدمات وتحقيـق أهـداف المنظمـة بكفـاءة وفاعلية (Keck, 1996) .

8- **القدرة على الاتصال الفعال:** وهو الاتصال الذي يعـبر عـن عمليـة نقـل وتبادل المعلومات التي بموجبها تتوحد المفاهيم وتُتخذ القرارات وتنفذ. فهو عملية فهم المعلومات وتمريرها بين الأشخاص (ياغي، 2010) .

9- **وحـدة أهـداف العـاملين والمنظمـة:** ويقـوم عـلى تعريـف المـوظفين بالمنظمة ورسالتها وأهدافها ودورهم في تحقيق هذه الأهـداف، وخلـق التنسيق بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بحيث يتمكن العاملون من تحقيقهما معاً .

10- **التخطيط الاستراتيجي:** إن المنظمات التي تطبق إدارة الجودة الشاملة لا بد من أن تقوم بالتخطيط الاستراتيجي وذلك بوضع خطة إستراتيجية تتضمن الرؤيا والرسالة والأهداف بعيدة المدى ومـا ينبغـي عملـه مـن أجل تحقيق تلك الأهداف (Goetsch and Davis, 2006).

مراحل تطبيق إدارة الجودة الشاملة:

تعتـبر إدارة الجـودة الشـاملة بنـاء فكريـاً وفلسـفياً يشـمل كافـة مكونـات المنظمـة مـن أفـراد وعمليـات ومنتجـات. وتمـر عمليـة تطبيقهـا بالعديد مـن المراحـل المتلاحقـة يمكـن ايجازهـا بمـا يـأتي (Goetsch and Davis, 2006) ، (الماضي، 2009)، (حمود، 2007) :

1- **مرحلة الإعداد The preparation Phase** : وهـي مـن أكـثر المراحـل أهميـة وذلـك لاحتماليـة ظهـور بعـض المشـكلات خلالهـا التـي مـن الضروري دراستها وتحليلها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. وتتضمن هذه المرحلة الأمور التالية:

- التـزام الإدارة العليـا للمنظمـة في تطبيـق إدارة الجـودة الشـاملة باعتبـاره قاعـدة أساسـية في إجـراء التحسـين والتطـوير المسـتمر للجودة، والالتزام بتوفير الوقت والموارد.
- استعانة المنظمة بخبراء من خارج المنظمة، إضافة للعاملين كمصدر أساسي لتطبيق إدارة الجودة الشاملة.
- تشكيل مجلس الجودة الذي ينبغي أن يضم في عضويته أعضاء مـن مجلس إدارة المنظمة، لزيادة فاعليته وقدرتـه في تحقيـق الأهـداف المتوخى بلوغها، ويترأس هذا المجلس مدير المنظمة.
- توفير التدريب المناسب لأعضاء مجلس الجودة. مثل التدريب عـلى العمل كفريق Team Work Training ، والتدريب على مفـاهيم وفلسفة الجودة الشاملة.
- تشكيل فرق عمل (حلقات الجودة)* في الدوائر والأقسـام المختلفـة في المنظمة وتمكين هذه الفرق وإعطائها صلاحيات واسعة في مجـال تحقيق الأهداف.

* يعتبر العالم الياباني كاورو اشيكاوا Kaoru Ishikawa (1915-1989) أول مـن نشر مفهـوم حلقات ضبط الجـودة Quality Control Circles وهـي عبـارة عـن مجموعـة صـغيرة مـن العاملين في المنظمة تنفذ الخطط وتتحمل مسؤولية تغيير العمليات من أجل تحسين الجـودة الانتاجية وبيئة العمل (Robbins and Judge, 2007) .

- إرساء القواعد الفكرية والثقافيـة لـدى العـاملين في المنظمـة، وبنـاء قيم جوهرية يُرتكن إليها في فاعلية التطبيق، وذلك من خلال تنفيذ البرامج التدريبية والتطويرية لجميع العاملين حـول مفـاهيم وقـيم الجودة وأدواتها المستخدمة في التطبيق.
- اعتماد سبل قياس الأداء ومعايير الجودة الموضـوعة، وذلـك لمعرفـة الآثار التي يمكن أن تتحقق على أرض الواقع عند التطبيق.

2- مرحلة التخطيط The Planning Phase: وتعتـبر المرتكـز الأسـاسي في تطبيق وتنفيذ الجودة الشاملة وذلك من خلال ما يلي:

- تحليـل البيئـة الداخليـة والخارجيـة بغـرض تحديـد نقـاط القـوة والضعف والفرص والتهديدات التي يمكن أن تتعرض لها المنظمة.
- صياغة الرؤيا والرسالة ووضـع الأهـداف الإسـتراتيجية التـي تسـعى لتحقيقها المنظمة على المستوى الكلي والمسـتوى التشـغيلي لتنفيـذ العمليات.
- التخطيط لجودة المنتجات والخدمات والعمليـات والأفـراد وغيرهـا من متطلبات تحسين الجودة.

3- مرحلة التطبيق Implementation Phase: وفيها يـتم التنفيـذ الفعـلي لاسـتخدام طـرق وأدوات الجــودة الشــاملة، ســيما بعــد أن يــتم إعــداد العــاملين في المنظمــة وتمكينهم من تطبيق تلـك الوسـائل، حيـث يـتم اسـتخدام أدوات الجـودة مثـل الطـرق الإحصـائية وغيرهـا مـن وسـائل دراسـة وتحليـل المشـاكل واتخـاذ القـرارات المتعلقـة بمعالجتها.

4- **مرحلـة الرقابـة والتقيـيم The Control and Evaluation Phase**:
يستمد نظام إدارة الجودة قدرته في متابعـة الأداء المـراد إنجـازه والتطـوير المسـتمر للعمليـات الإنتاجيـة والتشـغيلية وفـق سـبل المراقبـة القبليـة والمتزامنـة والبعديـة لجميـع الأنشـطة التـي تمارسـها المـنظمات. فالرقابـة القبلية يـتم اتخاذهـا قبـل البـدء بالعمليـة التشـغيلية للتأكـد مـن جـودة المـدخلات المسـتخدمة في العمليـات التشـغيلية. أمـا الرقابـة المتزامنـة للعمليـات التشـغيلية فيـتم اعتمادهـا بـالتزامن مـع العمليـات والأنشـطة الجارية في المنظمة بحيث يتم اتخاذ الإجراءات الوقائية أثناء التشغيل بدلاً من تفاقم الإنحرافات أثناء العمليـات الجاريـة. أمـا الرقابـة البعديـة فيـتم اعتمادها بعد الإنجازات النهائية للتأكد من مطابقتها للمواصفات والمعايير المعتمدة من قبل المنظمة.

ولكي يكون النظام الرقابي المعتمد بمختلف صوره فعالاً لا بد أن يتم تزويد العاملين بجميع المعلومـات المرتبطـة بالعمليـات التشـغيلية بحيـث يتسم ذلك بالبساطة والوضوح والدقة والشـفافية الملائمـة، كـما ينبغـي أن يتم تدريب العاملين في مختلف الخطوط الإنتاجية والتشـغيلية بالأسـاليب الإحصـائية والوسـائل المعتمـدة في الوقايـة أو المعالجـة اللازمـة لتجـاوز الانحرافـات أو الإخفاقـات في الأداء واتخـاذ الإجـراءات اللازمـة بالسـبل الموضوعية لتجاوز الخلل قبل تفاقم أثره.

5- **المرحلة المتقدمة The Advance Phase**: وفيها يـتم التطبيـق الكامـل لإدارة الجـودة الشـاملة وتصـبح المنظمـة بمثابـة قـدوة أو مرجعيـة Benchmarking في التطبيق لنظام الجودة الشاملة للمنظمات الأخرى.

أنظمة وجوائز الجودة:

في عالم يسوده جـو مـن المنافسـة بـين المـنظمات المختلفـة أخـذت جميع المنظمات تسعى جاهدة لتطوير وضعها ورفـع مسـتوى أدائها مـن أجل توفير خدمات وسلع ذات جودة عالية بأقل التكاليف من أجل البقـاء ومجاراة التطورات والحصول على ميزة تنافسية. لذلك فقـد لجـأت الكثـير من المنظمات لتطبيق إدارة الجودة الشاملة كمنهج إداري جديـد لتحقيـق مستوى أعلى من الأداء، وتوفير خدمات وسلع أجـود. وقـد اسـتعانت تلـك المنظمات بنماذج معروفة ومواصفات عالمية لتطبيق إدارة الجودة الشاملة للحصول على شهادة اعتراف بتطبيق إدارة الجودة الشاملة من جهة عالمية مخولة. ومن أهم هذه النماذج ما يلي:

1- **جائزة مالكولم بالدريج**[*]: وهـي جـائزة أمريكيـة للجـودة صـدرت عـن الكونغرس الأمـريكي عـام 1987 بهـدف تحسـين الإنتاجيـة عـلى المسـتوى القــومي. ويقــوم بــإدارة برنــامج الجــائزة المعهــد الــوطني للمقــاييس والتكنولوجيـا National Institute of Standards and Technology (NIST) . ويتكـون الأنمـوذج مـن سـبعة عنـاصر رئيسـية وهـي (جـودة، 2009):

- القيــادة Leadership: ويشــير إلى دور القيــادة في إيجــاد القــيم والمحافظة عليها، وكذلك توجيه العاملين.
- المعلومـات والتحليـل Information & Analysis: مـدى فعاليـة استخدام المعلومات لدى أنظمة الإدارة في المنظمة.

[*] هوارد مالكولم بالدريج Howard Malcolm Baldrige (1922-1987) شغل منصـب وزيـر التجارة في الولايات المتحدة الأمريكية إبان حكومة الرئيس ريغان عام 1981 .

- التخطيط الاستراتيجي للجودة Strategic Planning : ويشير إلى الاستراتيجيات وخطط العمل الخاصة بها في المنظمة.
- تنمية الموارد البشرية Human Resource Development: ويُعنى بتدريب وتطوير الموارد البشرية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف المنظمة.
- إدارة العمليات Process Management: وتتضمن فحص كافة العمليات في المنظمة، سواء ما هو متعلق بالزبائن أو بتصميم وتقديم الخدمة.
- نتائج الأعمال Business Results: أي فحص أداء المنظمة في المواضيع المؤثرة في نتائج أعمالها.
- التركيز على الزبون ورضاه Customer Focus: وكيف تحدد المنظمة احتياجاته وتوقعاته وتلبية رغباته.

2- **الجائزة الأوروبية للجودة:** صدرت عام 1991 عن المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة The European Foundation for Quality Management (EFQM) وتم تحديثها عام 2010. ويتكون أنموذج الجائزة من تسعة عناصر صنفت في مجموعتين هما (EFQM, 2010) :

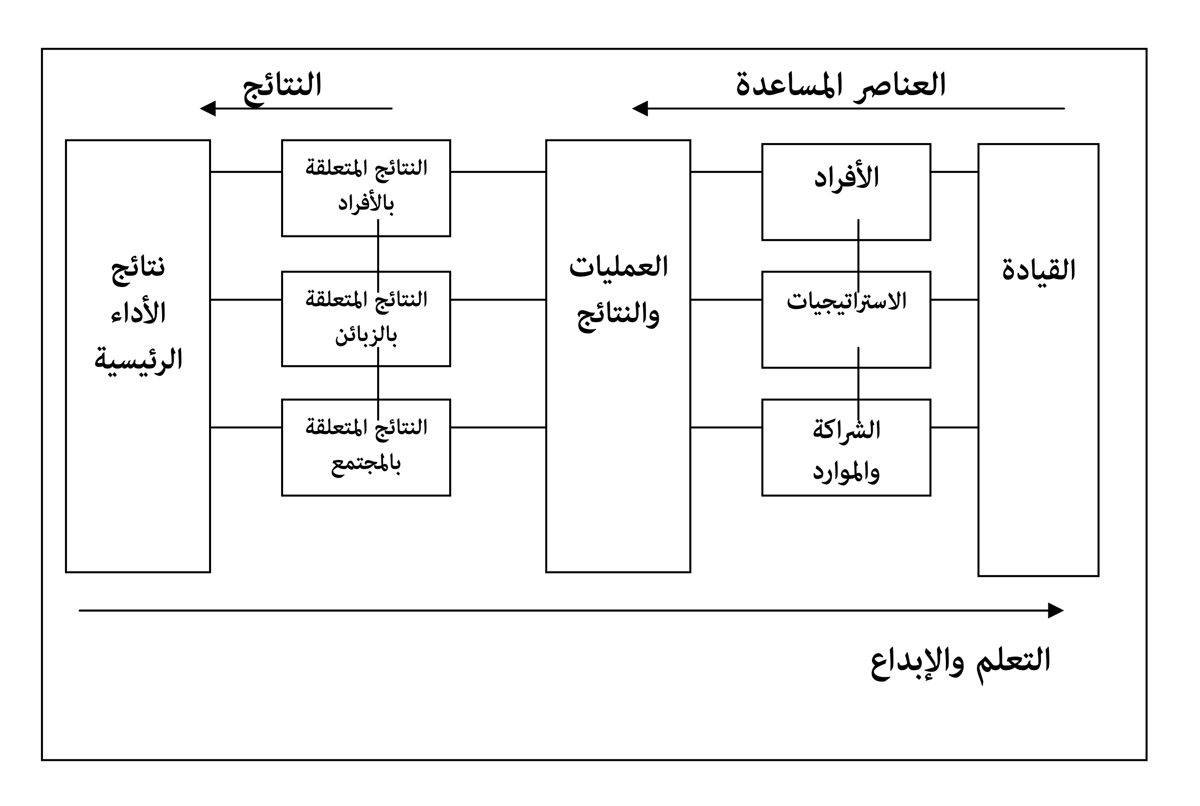
أ- المجموعة الأولى: تتكون من العناصر المساعدة Enablers التالية:

- القيادة Leadership: قيادة طموحة ذات رؤية ثاقبة.
- الأفراد People: تطوير الأفراد والارتقاء بمستوى إنتاجيتهم في العمل.
- الاستراتيجيات والسياسات policy & Strategy: الرؤيا القيادية وتصور المستقبل المطلوب تحقيقه.

- الشراكة والموارد Partnership & Resources: إقامة شراكـات مـع أصحاب المصالح المتبادلة والمحافظة على هذه الشراكات.
- العمليات Processes: إدارة المنظمة من خلال الأنظمة والعمليـات والحقائق.

ب- المجموعة الثانية: تتكون من النتائج Results وتتضمن ما يأتي:

- النتائج المتعلقة بالأفراد People Results: وتعبر عن مـدى تحقيـق النتائج التي ترضي المالكين والعاملين والموردين.
- النتائج المتعلقة بالزبائن Customer Results: فالتميز هو تحقيـق رضا الزبائن.
- النتـائج المتعلقـة بـالمجتمع Society Results: أي تفهـم المنظمـة لمتطلبات المجتمع المحلي وتلبيتها.
- نتائج الأداء الرئيسية Key Performance Results: التي تعبر عـن كفاءة أداء المنظمة من خلال قياس جودة المنتج.



المصدر: (EFQM , 2010)

شكل (8)

أنموذج المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة في التميّز

ويساعد في تحقيق أنموذج الجائزة مبادئ التميّز التالية:-

1- تحقيق نتائج متوازنة.
2- إضافة قيمة لمتلقي الخدمة.
3- القيادة عن طريق الرؤية والإلهام والأمانة.

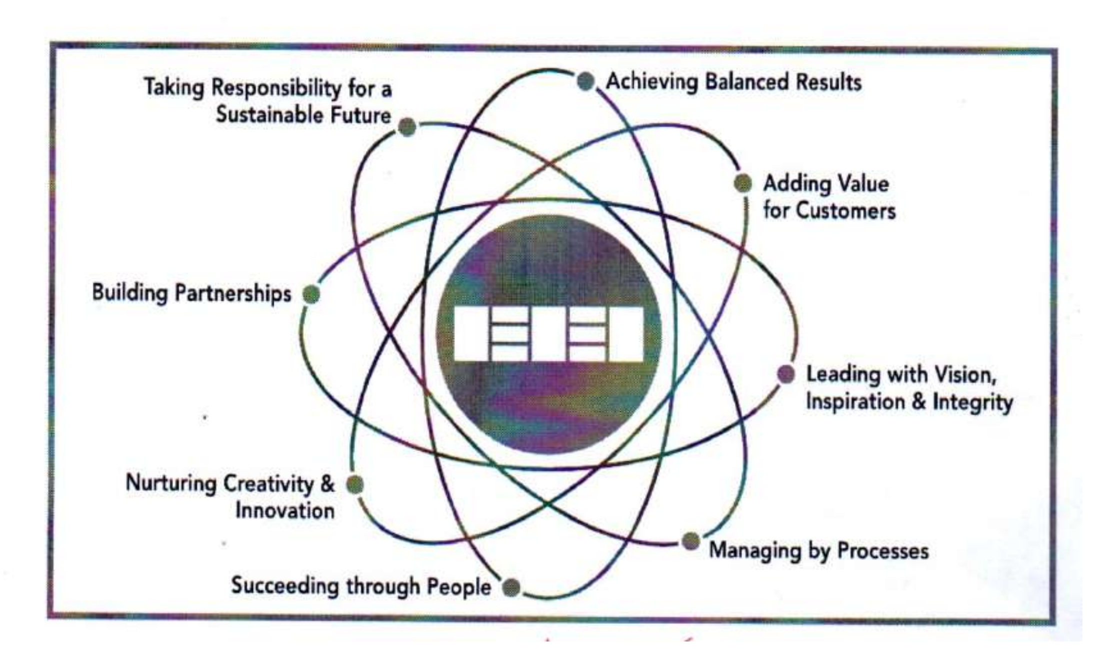
4- الإدارة بالعمليات.

5- النجاح من خلال الأفراد.

6- رعاية الابتكار والإبداع.

7- بناء الشراكات.

8- تحمل المسؤولية لمستقبل مستدام.



المصدر: (EFQM, 2010)

شكل (9)

مبادئ التميّز لدى المؤسسة الأوروبية لإدارة الجودة

3- **جائزة ديمنغ**[*]: وضعت أسس هذه الجائزة من قبل اتحاد العلماء والمهندسين اليابانيين عام 1951 وذلك اعترافاً بجهود ديمنغ ومساهماته في تطوير الصناعة اليابانية وخاصة في استخدام الأساليب الإحصائية لضبط الجودة. وهذه الجائزة تُمنح للمنظمات وللأفراد الذين ساهموا في نشر مبادئ إدارة الجودة الشاملة، وتتلخص عناصر التقييم الخاصة بها بما يلي (جودة، 2009):

- السياسات Policies: سياسات الجودة وطريقة وضعها ومدى ثباتها وعلاقتها بالتخطيط.
- التنظيم وإدارته Organization & its Management: وضوح السلطة والمسؤولية والتفويض والتنسيق واللجان واستخدام العاملين وحلقات الجودة.
- التعليم والنشر Education & Dissemination: نشر برامج التعليم ونتائجه، وفهم الجودة والمراقبة، وتعلم الأساليب الإحصائية، ونظام اقتراح التحسينات.
- جمع واستخدام معلومات الجودة Collection and Use Information of Quality: أي جمع المعلومات الخارجية وإيصالها إلى الدوائر وسرعة إيصال المعلومات حاسوبياً ومعالجة البيانات.

[*] ويليام ادوارد ديمنغ W. Edwards Deming (1900 – 1993) إحصائي ومحاضر واستشاري أمريكي، وهو مؤسس إدارة الجودة الشاملة، وقد لقلب بأبي الجودة. انتقل إلى اليابان بعد الحرب العالمية الثانية. كان له الفضل في تعليم اليابانيين الأساليب الإحصائية في الرقابة على الجودة، مما جعل منتجاتها الافضل جودة في العالم. (Wikipedia, 2010)

- التحليل Analysis: اختيار المشـاكل الرئيسـية واسـتخدام الأسـاليب الإحصائية، وربط التحليل بالتكنولوجيـا، وتحليـل الجـودة، وتحليـل العمليات، واستخدام نتائج التحليل.
- المعــايير Standardization: أي توحيــد المعــايير وطــرق وضــعها ومراجعتها بالإضافة إلى محتويات المعايير واستخدامها.
- المراقبـة Control: أنظمـة مراقبـة الجـودة وجميـع بنـود المراقبـة واستخدام الأدوات الإحصائية في الرقابة بالإضافة لأنشطة الرقابة.
- تأكيــد الجــودة Quality Assurance: إجــراءات تطــوير المنــتج وإرضـاء العميـل وتصـميم العمليـات وتحليلهـا وقـدرة العمليـات، والأجهزة والقياس والاختبار والتفتيش وصيانة الأجهزة ونظام توكيد الجودة والتدقيق الداخلي.
- النتائج Result: قياس النتائج الملموسة والأساسية بالنسـبة للجـودة والخدمات ووقت التسليم والتكلفة والأرباح والسلامة والبيئة.
- التخطـيط للمسـتقبل: Planning for the Future: دقـة الخطـط الموضوعة ومعالجة المشاكل والتخطيط للمستقبل.

4- جائزة الملك عبـدالله الثـاني لتميـز الأداء الحكـومي والشـفافية (جـائزة الملك عبدالله الثاني للتميز، 2010) :

أنشــئت الجــائزة عــام 2002 بهــدف تحســين وتطــوير أداء الــوزارات والمؤسسات الحكومية في خدمة المواطنين الأردنيين والمستثمرين عن طريق نشر الوعي بمفاهيم الأداء المتميز والجودةوالشفافية،وإبرازالجهود المتميزة لمؤسسات

القطاع العام وعرض إنجازاتها في تطوير أنظمتها وخدماتها بحيث تكون أرفع جائزة للتميز في القطاع العام على المستوى الوطني.

تهدف الجائزة إلى تجذير ثقافة التميز في القطاع العام التي ترتكز على ثلاثة أسس هي التركيز على متلقي الخدمة، والتركيز على النتائج، والشفافية.

كما تسعى لضمان قيام القطاع الحكومي بالواجبات والمهام الموكلة إليه على أكمل وجه وبمستويات عالية من الجودة والكفاءة والاحتراف، وتهدف إلى توفير مرجعية إرشادية وأسسٍ معيارية لقياس مدى التقدم والتطور في أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتعزيز تبادل الخبرات بين مؤسسات القطاع العام ومشاركة النجاح فيما بينها حول الممارسات الإدارية الناجحة.

وتعد المشاركة في الجائزة إلزامية لكافة الوزارات والمؤسسات الحكومية ويتم ذلك تدريجياً.

ويمكن إجمال معايير الجائزة بما يلي (جائزة الملك عبدالله الثاني للتمييز 2010):

المعيار الأول - القيادة (140 علامة) :

يتناول هذا المعيار قدرة القيادة على توجيه المنظمة * بشكل فاعل لتحقيق الأهداف المؤسسية والمساهمة بتحقيق الأهداف الوطنية والمبادرات الملكية ذات

* المنظمة: الوزارات أو المؤسسات العامة أو الدوائر المشاركة بجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.

الصلة وتوفير الموارد اللازمة لذلك. كما يقيس مدى قيام القيـادة بكـل مـن التركيز على متلقي الخدمة* وتحقيق أفضل النتائج، والعمـل بشـفافية مـن خلال:

- تحديد الهدف مـن وجـود المنظمـة مـن خـلال الرؤيـة والرسـالة بمـا يسـاعد كافـة الأطـراف المعنيـة عـلى فهـم الوضـع الحـالي والتوجـه المستقبلي لها وصولاً إلى تحقيق الأهداف المؤسسية المرجوة.
- ضمان النزاهة المؤسسية والبعد عن الفساد والتزام المـوظفين بمدونـة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة.
- تبني منظومة قيم مؤسسـية مـن شـأنها تعزيـز قـدرة المنظمـة عـلى تحقيق رؤيتها ورسالتها وأهدافها.
- تطوير إستراتيجية توجـه الأعـمال والنشـاطات والإجـراءات لتحقيـق الأهداف المؤسسية والمساهمة بتحقيق الأهداف الوطنية والمبـادرات الملكية ذات الصلة.
- إيجاد ثقافة مؤسسية تدعم قـدرة المـوظفين عـلى تحقيـق الأهـداف المؤسسية بكفاءة وفاعلية والمحافظة عليها.
- تطوير وتطبيق أنظمة إداريـة داخليـة تعمـل عـلى تمكـين المـوظفين القيام بالمهام والواجبات الموكولة إليهم، وبناء أنظمة لمراقبـة وتقيـيم الأداء المؤسسي.
- وضع استراتيجيات للتعاون وبناء العلاقـات التشـاركية مـع الـوزارات والمؤسسات الأخرى، ووضع استراتيجيات لإدارة المخاطر.

* متلقي الخدمة: أي شخص أو جهة تقدم له الخدمة من قبـل المنظمـة، وقـد يكـون متلقـي الخدمة مواطناً أو مستثمراً أو مؤسسة أو أي جهة أخرى.

- الالتـزام بثقافـة التميـز وتجـذيرها لـدى المـوظفين وتشـجيع الإبـداع والتعلم المستمرين والعمل بروح الفريق.
- قيام المنظمة بمسؤوليتها تجاه المجتمع المحلي من خـلال المشـاركة في النشاطات المجتمعية.

ويتكون هذا المعيار من المعايير الفرعية التالية:-

أ- التخطيط الاستراتيجي (50 علامة):

يتنـاول هـذا المعيـار الفرعـي الإطـار العـام لعمليـة التخطـيط الاسـتراتيجي للمنظمـة، بمـا في ذلـك رؤيتهـا ورسـالتها وقيمهـا وأخلاقياتهـا وخطتها الإسـتراتيجية. كـما يتنـاول مـدى رؤيـة المنظمـة لعملهـا ورسـالتها كموجهات فاعلة لسياساتها وإجراءاتهـا وأعمالهـا، ومـدى فاعليـة عمليـات التطبيق والتقييم والمراجعة بهدف تحقيق غاياتها وأهدافها. ويفحص هـذا المعيار فيما إذا كانت القيادة قادرة على التحديد السليم للأهداف الوطنية والمبادرات الملكية التي تسـاهم في تحقيقهـا، وإلى أي مـدى يوجـد تكامـل وتوافق بـين الرؤيـة والرسـالة والخطـة الإسـتراتيجية مـن جهـة والأهـداف الوطنية والمبادرات الملكية من جهة أخرى. ويتضمن هذا المعيار ما يأتي:

- الرؤية والرسالة والأخلاقيات والقيم (10 علامات):

إن تحديد الهدف من وجود المنظمة (من خـلال الرؤيـة والرسـالة) يساعد كافة الأطراف المعنية على فهـم الوضـع الحـالي والتوجـه المسـتقبلي للمنظمة وصولاً إلى تحقيـق الأهـداف المؤسسـية المرجـوة. وتعتـبر الرؤيـة كبوصلة لتوجيه المنظمة وتعبيراً موجزاً لتطلعاتهـا المسـتقبلية فـيما تهـدف الرسالة إلى تحديد كيفية قيام المنظمة بتحقيق رؤيتها.

على القيادة ضمان النزاهة المؤسسية والبعد عن الفساد إلى جانب التأكد من التزام الموظفين بمدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة لترسيخ أسس التعامل مع متلقي الخدمة والرؤساء والزملاء والمرؤوسين والحفاظ على المال العام وسرية المعلومات.

إن قيم المنظمة هي تلك المعايير الأخلاقية والقيم الشخصية والسلوكيات التي تود تنميتها بين موظفيها لتعزز قدرة المنظمة على تحقيق رؤيتها ورسالتها وأهدافها من خلال تجذير ثقافة التميز بين موظفيها.

- **الخطة الإستراتيجية (20 علامة):**

تساعد الخطة الإستراتيجية المنظمة على تحقيق غاياتها وأهدافها من خلال ترجمتها إلى أهداف واقعية محددة قابلة للقياس والتحقيق مرتبطة بزمن ولها علاقة بمهام المؤسسة، ومن خلال تحديد البرامج والأنشطة والإجراءات والمسؤوليات والإطار الزمني اللازم لإنجازها.

يجب على المنظمة أن تقوم بتحديد أهدافها المؤسسية وربطها بالأهداف الوطنية والمبادرات الملكية ذات الصلة من خلال تحديد الأهداف الوطنية والمبادرات الملكية التي تدعمها وتساهم في تحقيقها وتحديد الأولوية النسبية لكل منها بالنسبة للمنظمة. كما يجب على المنظمة أن تعي تماماً كيف تسهم مخرجاتها في تحقيق هذه الأهداف والمبادرات والتأثير الإيجابي عليها.

- **التعاون مع الشركاء (10 علامات):**

إن التعاون الفعال للمنظمة مع الجهات المعنية الرئيسة عامل أساسي لتحقيق الأهداف المؤسسيةلكل من الطرفين وبمايلائم توقعات أصحاب العلاقة

لكل منهما، حيث تعمل المنظمات الحكومية مع منظمات حكومية أخرى لتحقيق أهداف كل منها، كما تتعاون مع القطاع الخاص لدعم عملية النمو الاقتصادي، ومع المجتمع المدني لضمان تحقيق نتائج تركز على متلقي الخدمة. إن تشجيع هذا التعاون على كافة المستويات داخل المنظمة يساعدها على تحقيق أهدافها المنشودة من خلال توحيد وتضافر جهودها وانسجامها مع جهود شركائها الآخرين.

- إدارة المخاطر (10 علامات):

تساعد إدارة المخاطر في المنظمة على تحديد وفهم التهديدات الرئيسة التي تحد من قدرتها على تحقيق النتائج وترتيبها حسب الأولوية والمساهمة بشكل فاعل في تحقيق الأهداف الوطنية والمبادرات الملكية. فيجب على المنظمة أن تقوم بتحديد وتحليل جميع المخاطر التي قد تحول دون تحقيق الأهداف المؤسسية ووضع الخطط للحد من أثرها ومراقبتها وتقييمها وكيفية التعامل معها إذا حدثت وذلك من خلال نقل المخاطر إلى جهة أخرى أو تجنبها أو تقليل آثارها السلبية أو قبول كل أو بعض تبعاتها.

ب- الثقافة الداعمة (40 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعي دور القيادة في ضمان إعداد وتطبيق وتحسين الأنظمة الإدارية للمنظمة ومساعدة موظفيها على تحقيق توقعاتهم وتطلعاتهم من أجل تعزيز قدرتها على تحقيق رسالتها وأهدافها الإستراتيجية. كما يتناول تمكين الموظفين من خلال توفير التدريب الملائم وتزويدهم بالمعرفة والصلاحيات المرتبطة بطبيعة عملهم والموارد اللازمة لتمكينهم من القيام بمهامهم على أكمل وجه. وكذلك يتضمن المعيار التزام القادة بثقافة التميز وتجذيرها لدى موظفي المنظمة وتشجيع الإبداع والتعلم المستمرين والعمل بروح الفريق.

ويتناول المعيار مسؤولية المنظمة تجاه المجتمع المحـلي مـن خـلال المشـاركة في النشـاطات المجتمعيـة (مثـل المشـاركة في التـدريب والتعلـيم ودعـم الرياضـة والأنشـطة الثقافيـة ودعـم المشـاريع الخيريـة والجهـود والمبادرات التطوعية ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة وغيرها). كما يتضمن الجهود المبذولة لتقليل الأضرار الناجمة عن عمل المؤسسة مثـل (الأخطـار الصحية والحوادث والسلامة العامة والضوضاء والتلـوث البيئـي) والجهـود المبذولة لنشر ثقافة ترشيد استهلاك المياه والطاقـة ورفـع وتحسـين كفـاءة استخدامهما واستخدام الطاقة البديلة إن أمكن.

- دور القيادة (15 علامة):

يجب على قيادة المنظمة ضمان إعـداد وتطبيـق وتحسـين أنظمتهـا الإدارية ومساعدة موظفيها على تحقيـق توقعـاتهم وتطلعـاتهم مـن أجـل تعزيز قدرتها على تحقيق رسالتها وأهدافها الإسـتراتيجية. كـما يجـب عـلى القادة إظهار الالتـزام بثقافـة التميـز وتجـذيرها لـدى موظفيهـا وتشـجيع الإبداع والتعلم المستمرين والعمل بروح الفريق.

- تمكين الموظفين (10 علامات):

إن تمكين الموظفين يتضمن توفير التـدريب الملائـم لهـم وتزويـدهم بالمعرفة والصلاحيات المرتبطة بطبيعة عملهـم والمـوارد اللازمـة لتمكيـنهم من القيام بمهامهم على أكمل وجه.

- المسؤولية المجتمعية (15 علامة):

يجب على المنظمة ن تقوم بدعم المجتمع المحلي من خلال وجودإطار منظم يتوافق مع أهدافها يشمل تحديد أهم الاحتياجات المجتمعية وتلبيتها ، مثل المشاركة

في التدريب والتعليم ودعم الرياضة والأنشطة الثقافية ودعم المشاريع الخيرية والجهود والمبادرات التطوعية ودعم ذوي الاحتياجات الخاصة. وعليها كذلك القيام بالجهود اللازمة لتقليل الأضرار الناجمة عن عملها مثل (الأخطار الصحية والحوادث والسلامة العامة والضوضاء والتلوث البيئي) إلى جانب الاهتمام باحتياجات الموظفين ومتطلباتهم من خلال عدة وسائل وأدوات مثل لجنة النشاطات الاجتماعية وصندوق الادخار والإسكان وغيرها.

كما على المنظمة العمل على نشر ثقافة ترشيد استهلاك المياه والطاقة ورفع وتحسين كفاءة استخدامهما، واستخدام الطاقة البديلة إن أمكن.

ج- المراقبة والتقييم (50 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعي النظام المطبق في المنظمة لمراقبة وتقييم أدائها ومستوى تحقيقها لأهدافها، وقيامها بإجراء عملية تقييم ومراجعة فاعلة لأدائها بهدف تحديد فرص ومجالات التحسين، وقدرتها على صنع القرارات ومتابعة تنفيذها لتعزيز قدرتها على تحقيق أهدافها.

- مخرجات الخطة الإستراتيجية وخطط العمل (50 علامة):

إن المنظمة بحاجة إلى معرفة المدى الذي وصلت إليه في تحقيق المخرجات المستهدفة (النوعية والكمية) التي حددها إطار عمل التخطيط الاستراتيجي للمنظمة لكي تتمكن من تحديد كيفية تحسين أدائها. وعليه فلا بد من وضع مؤشرات أداء كمية ونوعية لقياس مستوى الانجاز والتقدم في الأداء.

المعيار الثاني - الأفراد (140 علامة):

يتناول هذا المعيار جهود المنظمة في بناء بيئة عمـل داعمـة تشـجع الأداء المتميز عـلى المسـتويين الشخصي- والمؤسسي- والمحافظـة عليهـا. كـما يتناول مدى فاعليتها في المجالات التالية:

- وضع خطط لتوفير الكوادر الضرورية لمواجهة الطلب الحالي والمتوقع.
- تطبيق سياسات توظيـف عادلـة وشـفافة ونظـام مكافـآت لتحفيـز الموظفين.
- تنفيذ برامج تـدريب وتطـوير المـوظفين بشـكل يلبـي الاحتياجـات المؤسسية.
- تصميم وتنفيذ برامج تعزز رضى الموظفين وتشجعهم على البقـاء في المنظمة ويتكون هذا المعيار من المعايير الفرعية التالية:

أ- التخطيط (30 علامة):

يتضمن هذا المعيار الفرعي إجراءات المنظمـة وسياسـاتها في مجـال التنبؤ والتخطيط لاحتياجاتها من الموارد البشرية، ومـدى دقـة توقعاتهـا في مجال تلك الاحتياجات الضرورية في المستقبل، وخططها لاسـتقطاب المزيـد من الموظفين للتأكد من توفر العدد الكافي منهم لتحقيـق أهـداف الخطـة الاستراتيجية. ويتضمن أيضاً فعالية برامج الإحلال الوظيفي (التعاقب) التي تتبناها المنظمة لتطوير قيادات المستقبل.

- التنبؤ (15 علامة):

تساعد عملية التنبؤ المنظمـة عـلى تقيـيم احتياجاتهـا المسـتقبلية مـن الموارد البشرية عبر تتبع التطورات التي قد تؤدي إلى خلق وظائف جديـدة أو شواغرلوظائف قائمةأو إلغاءبعضها.هذه التطورات تشمل الترقيات والاستقالات

والتقاعد وانتهاء العقود لدى الموظفين الحاليين، كما تشمل التغييرات أو أية إضافات مستندة إلى الخطة الاستراتيجية التي تستدعي استقطاب مهارات جديدة أو إعادة توزيع للموظفين.

تتضمن عملية التنبؤ الأساليب التي تستخدمها المنظمة لربط خطة الموارد البشرية بالخطة الاستراتيجية وقيامها بتحليل عبء العمل لغايات تحديد الفائض والعجز من الوظائف بالإضافة إلى ضمانها مشاركة الوحدات الإدارية في المنظمة في وضع خطة الموارد البشرية قصيرة ومتوسطة المدى.

- الإحلال والتعاقب الوظيفي (15 علامة):

التخطيط الإحلالي (التعاقبي) هو أسلوب لتحديد وصقل وتنمية القيادات داخل المنظمة لإعدادهم لملء الوظائف الشاغرة في المستقبل على المستوى الإداري الإشرافي والقيادي. فمن خلال إعداد وتأهيل أفراد لتسلم مناصب وأدوار قيادية في المنظمة من قبل أن تصبح هذه الوظائف شاغرة فتضمن بهذه البرامج توفير قوى عاملة كفؤة على مستوى الإدارة، وتضمن تسهيل عملية الانتقال وملء الشاغر وتقليل الفجوات في الإنتاجية.

ب- الإدارة (60 علامة):

يتضمن هذا المعيار الفرعي سياسات المنظمة في مجالات الاستقطاب والاختيار والتعيين بما يحقق تكافؤ الفرص حيث يُقيّم مدى ملاءمة هذه السياسات لاستقطاب وتعيين أشخاص أكفاء في الوظائف المناسبة وفي الوقت المناسب . ويتناول مدى استخدام الوصف الوظيفي وجداول التصنيف لتخطيط الأنشطة مثل التوظيف والتدريب وتقييم الموظفين ، ومدى دقة وشفافية وعدالة سلم الرواتب

ونظـام الـدرجات وسياسـات التعـويض والمكافـآت وأنظمـة تقيـيم أداء الموظفين المعتمدة عـلى النتـائج وغيرهـا مـن السياسـات الخاصـة بـالموارد البشرية.

- **الاستقطاب والتوظيف (10 علامات):**

تضمن سياسات التوظيف السـليمة تلبيـة احتياجـات المنظمـة مـن المـوظفين المـؤهلين وتعبئـة الشـواغر في الوقـت المناسـب بمرشـحين أكفـاء يتمتعون بالمهارات والكفاءات المحـددة في الوصـف الـوظيفي مـع مراعـاة تكافؤ الفرص فيما بينهم. كما تضمن أن تتماشى هذه العملية مع الغايـات والأهداف المؤسسية إضافة إلى استنادها إلى التشريعات النافذة.

- **وصف وتصنيف الوظائف (10 علامات):**

إن الوصــف الــوظيفي الشــامل يعتــبر أحــد الأدوات الأساســية لاسـتقطاب واختيـار المـوظفين، وتحديـد احتياجـاتهم التدريبيـة وإجـراء عمليات تقييم أداء الموظفين بطريقة عادلة ودقيقة. إن وجود نظام عـادل وشفاف ودقيق لتصنيف الوظائف يصنفها وفقاً لسلم شامل يعتـبر متطلبـاً أساسـياً للتخطـيط السـليم والفاعـل للمـوارد البشـرية. يتضـمن الوصـف الوظيفي تحديداً لأهم الكفاءات المطلوبة مـن مـؤهلات علميـة ومهـارات لإنجـاز المهـام كـما يتضـمن توضـيحاً لأهـم المسـؤوليات والواجبـات والصلاحيات الخاصة بكل وظيفة.

- **الاتصالات الداخلية (10 علامات):**

إن من شأن منهجية الاتصالات الداخلية المعـدة والمطبقـة بشـكل جيـد أن تسهم في تعزيز الأداء المؤسسي من خلال إبقاء الموظفين على إطلاع دائم بالأمور

الإدارية الحالية والمستقبلية، ومساعدتهم على الشعور بارتباط أكبر في عملهم وتشجيع التعاون بينهم.

- تقييم أداء الموظفين (15 علامة):

إن وجود نظام دقيق وشفاف لقياس أداء الموظفين وفقاً لمستهدفات قابلة للتحقيق وملموسة أمر حيوي لتحقيق أهداف المنظمة. كما أن عملية تقييم الأداء المستندة إلى تحقيق أفضل النتائج بشكل منتظم توفر التغذية الراجعة التي تحتاجها المنظمة مستقبلاً لتحسين أدائها المؤسسي وتحسين رضى موظفيها من خلال التعرف على احتياجاتهم وتساعدها في مكافأة الموظفين المتميزين.

- المكافآت والحوافز (15 علامة):

تسهم سياسات المكافآت والحوافز التي تتسم بالشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص في زيادة إنتاجية الموظفين وترفع من مستوى جودة أدائهم من خلال تحفيزهم على السعي نحو التميّز، كما تسهم بالاحتفاظ بهم.

ب- التدريب والتطوير (30 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعي برامج المنظمة في مجال تطوير وتعزيز المهارات والكفاءات لدى كافة الموظفين وقدرتها على تحديد احتياجات التدريب والتطوير بدقة ومدى دقة وضع الأولويات لهذه الاحتياجات بهدف مساعدتها على تحقيق النتائج المرجوة. كما يتضمن هذا المعيار مدى فعالية تصميم وتنفيذ ومراجعة برامج التدريب والتطوير من أجل تعزيز الأداء الكلي للمنظمة.

- تدريب الموظفين (15 علامة):

تعزز برامج تدريب المـوظفين المعـدة والمنفـذة بشـكل جيـد الأداء الفردي والمؤسسي، كما تزيد من إنتاجية الموظفين وتساعد على ضمان رضى الموظفين بشكل مستمر وتحسين الأداء والفعالية. ولا بد مـن ربـط المسـار التدريبي بالمسار الوظيفي لتتلاءم البرامج التدريبيـة مـع طبيعـة الوظيفـة ومتطلباتها.

- تطوير الإدارة العليا (15 علامة):

إن برامج التطوير الإداري الخاصة بالإدارة العليا التي يتم تصـميمها وتنفيذها بشكل جيـد تعمـل عـلى تعزيـز الأداء الكـلي والفـردي وتحسـن العلاقات بين الإدارة والموظفين وتساعد المديرين على شغل الأدوار الحاليـة وتأهيلهم لتلبية الاحتياجات المستقبلية للمنظمة.

ج- رعاية ورفاه الموظفين (20 علامة):

يتنـاول هـذا المعيـار الفرعـي اسـتراتيجيات المنظمـة لتعزيـز رضى الموظفين والاحتفاظ بهم وقدرتها على تحديد وتلبيـة احتياجـات المـوظفين والتعرف على اهتماماتهم ومدى مساهمة هذه الجهود في تحفيز الموظفين على الاستمرار في العمل.

- علاقات الموظفين (10 علامات):

يجب على المنظمة أن تعمل على تعزيـز العلاقـات بـين المـوظفين. فإيجـاد قنـوات الاتصـال المفتوحـة وتشـجيع العمـل بـروح الفريـق يسـاعد عـلى تحسـين بيئةالعمل والعلاقات بين الموظفين على اختلاف مستوياتهم،كماتسهم سياسة الباب

المفتوح في إشاعة جو من الثقة في المنظمة الأمر الذي يضمن المحافظة على بيئة عمل سليمة تساعد الموظفين على العمل بإخلاص وولاء.

- الاحتفاظ بالموظفين (10 علامات):

إن من شأن تحديد وتلبية احتياجات الموظفين واهتماماتهم أن يساعد بإيجاد بيئة عمل إيجابية ومساندة تسهم في تحقيق رفاه الموظفين ورضاهم وتحفيزهم على العمل الأمر الذي يعتبر عنصراً أساسياً لزيادة مستوى الاحتفاظ بالموظفين. كما أن الاحتفاظ بالموظفين ذوي الأداء العالي هو عنصر مهم للتحسن المستمر في أداء المنظمة.

المعيار الثالث - العمليات (140 علامة):

يتناول هذا المعيار كيفية تصميم وتنفيذ العمليات التي تستخدمها المنظمة لتقديم خدماتها. كما يتناول فاعليتها في المجالات التالية:

- إدارة عملياتها وتبسيطها لتتمكن من تحقيق أهدافها المؤسسية.
- تحديد احتياجات وتوقعات متلقي الخدمة وتصميم العمليات الضرورية لتلبيتها أو تقديم ما يفوقها.
- جمع التغذية الراجعة من متلقي الخدمة والاستفادة من هذه المعلومات عند إعادة أو مراجعة تصميم العمليات لتسهم في زيادة مستويات رضى متلقي الخدمة.
- إدارة العلاقات مع الموردين ومقدمي الخدمات لضمان الحصول على المنتجات والخدمات التي تحتاجها المنظمة بطريقة كفؤة.

- رفع الجاهزيـة الالكترونيـة ومسـاهمتها في تحسـين أداء العمليـات والخدمات المقدمة لمتلقي الخدمة.
- إدارة أنشـطة الاتصـالات الخارجيـة للمنظمـة ودورهـا في تعزيـز صورتها الايجابية.

ويتكون هذا المعيار من المعايير الفرعية التالية:

أ- إدارة العمليات وتبسيطها (70 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعـي كيفيـة قيـام المنظمـة بتصـميم وتنفيـذ ومراجعة وتحسـين عملياتهـا الرئيسـة والمسـاندة لضـمان تقـديم خـدمات أفضل لمتلقيها، وفاعليتها في ضبط التكاليف واسـتخدام التكنولوجيـا ورفـع الجاهزيـة الالكترونيـة وتنسـيق العمليـات لتقليـل الازدواجيـة وخفـض التكـاليف إلى الحـد الأدنى والتنبـؤ بالمشـكلات ووضـع الإجـراءات لتجنـب حدوثها والالتزام بالأطر الزمنية المحددة.

- تصميم وإدارة العمليات (25 علامة):

تسـتطيع المنظمـة مـن خـلال تصـميم عملياتهـا ومراقبـة تنفيـذها بشكل مستمر أن تعزز من قدرتها عـلى تقـديم الخـدمات بطريقـة فعالـة وكفؤة وضمن الوقت المحدد. إن تصميم العمليـات بشـكل شـامل يضـمن التداخل المرن للعمليات المترابطـة بـدون تـأخير بـين الوحـدات التنظيميـة المختلفة داخل المنظمة ومع شركائها الخارجيين.

- تبسيط وتطوير العمليات (25 علامة):

يختصر تبسيط العمليات الوقت والجهد والتكاليف اللازمة لتقديم الخدمات من خلال إلغاء خطوات أو دمجها مع غيرها للحد من الإجراءات الروتينية . إن

عملية التبسيط الكفؤة تزيد من رضى متلقي الخدمة من خلال تسهيل الحصول على الخدمة ومساعدة المنظمة في تحقيق النتائج المستهدفة.

- الجاهزية الالكترونية (20 علامة):

تعتبر الجاهزية الالكترونية للمنظمة من حيث البنية التحتية والموارد البشرية المؤهلة إحدى الركائز الأساسية لضمان فاعلية العمليات وفاعلية تقديم الخدمة لمتلقيها، وبالتالي تسهيل الحصول على الخدمات من خلال توفير قنوات اتصال وزيادة دقة المعلومات المتوفرة لديها. وتشمل البنية التحتية توفر عدد ملائم من أجهزة الحاسوب داخلها، وتوفر أنظمة تضمن وصول الموظفين والمعنيين إلى المعلومات الصحيحة في الوقت المناسب. إن عملية رفع الجاهزية الالكترونية للمنظمة من خلال تبني مبادرة الحكومة الالكترونية هي إحدى العوامل التي تساهم في تبسيط العمليات.

ب- إدارة العلاقات مع متلقي الخدمة (55 علامة):

يتناول هذا المعيار عمليات المنظمة الهادفة إلى تحقيق رضى متلقي الخدمة، وقدرتها على تحديد احتياجاتهم وتوقعاتهم والتنبؤ بها وتلبيتها أو تقديم ما يفوقها. ويتضمن قدرة المنظمة على فهم متطلبات تحقيق رضى متلقي الخدمة، مثل الكفاءة والشفافية والعدالة وتوفير سبل الوصول إلى الخدمات للجميع بشكل يضمن تكافؤ الفرص، وإلى أي حد تقوم المنظمة بجمع واستخدام نتائج التغذية الراجعة من متلقي الخدمة لاستخدامها بشكل دائم في التعرف على فرص التحسين واغتنامها لتحسين خدماتها.

- احتياجات متلقي الخدمة وتوقعاتهم (20 علامة):

لكي تتمكن المنظمة من تقديم خدمات متميزة لمتلقي الخدمة فإن عليها أن تعي تماماً احتياجـاتهم وتوقعـاتهم مـن خـلال جمـع المعلومـات اللازمة التي تحتاجها لتحسين الخدمات التي تقدمها.

- رضى متلقي الخدمة (20 علامة):

يعتـبر تمكـين المـوظفين وإعطـاؤهم الصـلاحيات المرتبطـة بطبيعـة عملهـم عـلى كافـة المسـتويات الإداريـة مـن الأمـور الهامـة التـي تسـاعد الموظفين على الاسـتجابة الفوريـة والكاملـة لاستفسـارات متلقـي الخدمـة وتقديم الخدمة لهم بكفاءة أكبر. كما إن فـتح قنـوات اتصـال مـع متلقـي الخدمة يضمن الاستماع إليهم وفهم ملاحظاتهم واهتماماتهم ويساعد على تحسين مستوى الخدمات التي تقدمها لهم.

- الاتصالات الخارجية (15 علامة):

إن من شأن منهجيات الاتصالات الخارجية المعدة والمطبّقـة بشـكل جيـد أن تقـدم لمتلقـي الخدمـة وغـيرهم مـن أصـحاب العلاقـة المعنيـين معلومـات حديثـة ودقيقـة مـن ضـمنها الخـدمات التـي تقـدمها المنظمـة والتعليمات الخاصة بكيفية الحصول عليها الأمر الذي يعتـبر واجبـاً رئيسـياً من واجباتها، كما تساعد الاتصالات الخارجية للمنظمة على تكـوين صـورة إيجابية عنها وعلى بناء الثقة بها.

ج- العلاقات مع الموردين (15 علامة):

إن بناء علاقات مع موردي اللوازم والخدمات أمر أسـاسي لتنفيـذ عمليـات فاعلة وكفؤة. إن اختيار موردين أكفـاء وجـديرين بالثقـة وإبقـاء قنـوات الاتصـال

مفتوحة معهم يساعد المنظمة على استلام المنتجات والخدمات التي تحتاجها حسب المواصفات المحددة.

- **عمليات الشراء (7.5 علامة):**

يضمن وصف آلية وعملية الشراء التي تستخدم في المنظمة عند القيام بالتعاقد مع جهات خارجية تحديد مدخلات ومخرجات عملية الشراء بما يحقق الترابط والانسجام مع المخصصات المالية المرصودة.

- **تقييم أداء الموردين (7.5 علامة):**

إن تقييم أداء الموردين يساعد المنظمة على تحديد كيفية التعامل معهم من خلال منهجيات تقييم أدائهم ضمن معايير متفق عليها. كما تساعد عملية تقييم أداء الموردين على بناء علاقات تشاركية بهدف تحقيق المنفعة المتبادلة وتقديم القيمة المضافة لأصحاب العلاقة لكلا الطرفين.

المعيار الرابع - المعرفة (140 علامة):

يتناول هذا المعيار إدارة المعرفة في المنظمة واستراتيجياتها، كما يقيم قدرتها على ما يلي:

- الالتزام بإدارة المعرفة ونشر الوعي بأهميتها.
- فهم الاحتياجات المعرفية الداخلية والخارجية.
- جمع البيانات والمعلومات الضرورية وتحليلها بغرض الاستفادة منها.
- إدارة الموجودات المعرفية الداخلية.
- نشر وتعميم المعرفة والحفاظ على سرية وأمن المعلومات.

- التخطيط والتنفيذ السليم لإدارة المعرفة.
- مراقبة وتقييم تنفيذ إستراتيجية إدارة المعرفة.

ويتكون هذا المعيار مما يأتي:

أ- الالتزام (20 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعي قدرة المنظمـة عـلى تبنـي مفهـوم إدارة المعرفة ونشر الوعي بأهميته بين الموظفين وقدرتها على تشـجيع المـوظفين على تبادل المعرفة ومشاركتهم الفاعلة في أنشطة إدارة المعرفة وبما يضـمن الالتزام بها.

- التزام الإدارة العليا (20 علامة):

ينبغـي عـلى الإدارة العليـا أن تلتـزم باسـتخدام إدارة المعرفـة، كـما يجب أن تشجع السلوك المؤسسي الذي يدعم ويعزز أهدافها وفوائدها.

ب- مصادر المعرفة (40 علامة):

يتناول هذا المعيار الفرعي قدرة المنظمة على تحديد أهم البيانـات والمعلومـات التـي تمكنهـا مـن اتخـاذ القـرارات السـليمة بـالاعتماد عـلى الحقائق وقدرتها على تحديد أماكن المعرفة الضـمنية والصريـحة والتقليـل من التهديدات المعرفية لديها وتحديدها لاحتياجاتهـا المعرفيـة مـن خـارج المنظمة، إلى جانب الاسـتفادة مـن المقترحـات البنـاءة داخليـاً في عمليـات التطوير المسـتمر وعمليـة نشر المعرفـة الموجـودة داخلهـا وتعميهـا عـلى الموظفين.

كما يتناول المعيار قدرة المنظمة على تخزين المعلومـات والمعـارف لتمكـين الموظفين ذوي العلاقة من الوصـول إليهـا في الوقـت المناسـب إلى جانـب الحفـاظ على سرية وأمن المعلومات حيث تشمل السرية تحديد الأشخاص المخولين بالإطلاع

على المعلومات وتعديلها فيما يشمل أمن المعلومات الحفاظ على المعلومات بكافة أشكالها من التلف والسرقة والفقدان.

- **البيانات والمعلومات (15 علامة):**

إن قيام المنظمة بتحديد البيانات والمعلومات اللازمة (ذات العلاقة) هي الخطوة الأساسية للحصول على المعرفة الضرورية لتمكين الموظفين من الاستفادة منها لتحقيق الأهداف المؤسسية.

- **الموجودات المعرفية الداخلية (15 علامة):**

ينبغي على المنظمة أن تدرك قيمة الموجودات المعرفية لديها (الضمنية والصريحة) وتأثيرها على الأداء من حيث أهميتها النسبية وموقعها وأية مخاطر محتملة، وذلك بهدف تطوير إستراتيجية فاعلة لإدارة المعرفة.

إن تطوير أنظمة سهلة الاستخدام للحصول على الأنماط المختلفة للمعرفة وتوفيرها على نطاق واسع وإتاحة القنوات والبيئة المناسبة اللازمة للموظفين لتبادل المعلومات والأفكار هي عوامل رئيسة لضمان إدارة فاعلة للمعرفة. وتستطيع المنظمة من خلال نشر الوعي وتشجيع التبادل المستمر للمعرفة أن تتجنب إضاعة الوقت والجهد في إيجاد المعرفة أو الحلول المتوفرة لديها، وبذلك تحسن الكفاءة وتخفض التكاليف.

- **الحاجات المعرفية الخارجية (10 علامات):**

يجب على المنظمة تحديد احتياجاتها من المعرفة من خارج المنظمة وكيفية الحصول عليها ومن ثم نشر هذه المعرفة وتعميمها داخلياً.

ج- إدارة المعرفة (80 علامة):

يجب على المنظمـة أن تقـوم بـالتخطيط السـليم لإدارة المعلومـات والمعرفة لضـمان التطبيـق الفاعـل لهـا والاسـتفادة مـن المعرفـة الموجـودة داخلها، وعليها أن تضمن سريـة وأمـن المعلومـات المخزنـة سـواء ورقيـاً أو إلكترونيـاً إلى جانـب القيـام بعمليـة مراجعـة وتقيـيم تطبيـق إسـتراتيجية المعرفة التي تتبناها.

- التخطيط والتنفيذ (30 علامة):

إن من شأن التخطيط الصحيح لإدارة المعلومـات والمعرفـة الإسـهام بشكل فاعل في تعزيز قدرة المنظمة على تحقيـق أهـدافها الخاصـة بـإدارة المعرفة وأهدافها المؤسسية. كـما تسـاعد عمليـة التخطـيط لإدارة المعرفـة على ضمان حسن تنفيذها واتخـاذ قـرارات تُبنـى عـلى معلومـات واضـحة وحقيقية.

- سرية وأمن المعلومات (20 علامة):

يجب على المنظمة حفظ المعلومـات بشـكل ملائـم بحيـث تضـمن وصول الموظفين ذوي العلاقة إلى المعلومات التي يحتاجون إليها في الوقـت المناسب. وعلى المنظمة العمل على حمايـة البيانـات والمعلومـات بوسـائل تضمن أمنها وسريتها من خلال استخدام برامج متخصصة لحماية البيانـات والمعلومات المخزنة إلكترونياً من أي اختراق أو ضرر قد يلحق بهـا وحفـظ البيانات والمعلومات المخزنة ورقياً بشكل يضمن أمنها وسريتها.

- التقييم والمراجعة (30 علامة):

لا بد أن تقوم المنظمة بتقييم فاعلية تطبيق إستراتيجية المعرفة والاستفادة منها بهدف تحقيق الأهداف المرجوة. ولتعظيم فاعليةنظام إدارةالمعرفةلديها يجب

عليها أن تراجع بانتظام متطلباتها وموجوداتها المعرفية وأن تحدد وترصد فرص التحسين في كيفية تحقيق الأهداف المعرفية.

المعيار الخامس - المالية (140 علامة):

يتناول هذا المعيار الإدارة المالية للمنظمة وعملية إعداد الموازنة، كما يُقيّم مدى فاعليتها بما يلي:

- إعداد موازنتها وتوزيع المخصصات المالية لتحقيق أهدافها.
- تصميم وتطبيق الأنظمة المحاسبية التي تضمن المساءلة المالية والاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.
- تحليل أدائها المالي وانعكاس مخرجات عملية المراقبة والتدقيق بهدف التحسين المستمر على عملية إعداد الموازنة والإدارة المالية.

ويتكون معيار المالية من المعايير الفرعية التالية:

أ- التخطيط المالي (40 علامة):

يتناول هذا المعيار عملية التخطيط لإعداد موازنة المنظمة وتوزيع المخصصات المالية وقدرتها على جمع معلومات كافية ملائمة ذات صلة تساعد على اتخاذ قرارات سليمة حول مشروع الموازنة. كما ويقيم فعالية إجراءاتها في مجال إعداد مشروع الموازنة وتوزيع المخصصات المالية الضرورية لتحقيق أهدافها.

- التقديرات وإعداد مشروع الموازنة (20 علامة):

تعتمد الإدارة المالية المتميزة على قدرة المنظمة على وضع تقديرات دقيقة للإيرادات والنفقات لسنة قادمة واحدةأو أكثر.ويحتاج المديرون إلى بيانات موثوقة

عن الإيرادات المتوقعة للمنظمة، وتقديرات مدروسة جيداً لكلفة البرامج والأنشطة للوحدات التنظيمية المختلفة. كما يحتاجون إلى تحديد دقيق وإدراك للأهداف الحالية والمستقبلية للمنظمة ليتمكنوا من اتخاذ قرارات سليمة لإعداد مشروع الموازنة.

- توزيع المخصصات المالية بعد التخصيص (20 علامة):

إن تطوير نهج تشاركي مع الوحدات التنظيمية المختلفة يساعد المنظمات على توزيع المخصصات المالية بعد التخصيص بما يتناسب مع احتياجات هذه الوحدات وأهدافها.

ب- التطبيق (50 علامة):

يتناول هذا المعيار الإدارة المالية في المنظمة، وفاعلية نظامها المحاسبي للتأكد من استخدام الموارد المالية وفقاً للمخصصات المرصودة، كما يقيم قدرتها على تنسيق أنشطة المشتريات وإدارة المخزون بحيث تضمن توفّر اللوازم باستمرار والاستخدام الكفؤ للموارد المالية.

- الإدارة المالية (20 علامة):

إن تصميم نظام محاسبي فعال وفقاً لمعايير دولية معترف بها يعتبر عنصراً أساسياً لضمان حسن الإدارة المالية.

- المشتريات (15 علامة):

إن وجود نظام واضح ومحدد بدقة لشراء اللوازم والخدمات من مصادر خارجية يتطلب توثيقاً مناسباً لعمليات الشراء واستخداماً فعالاً للسجلات مما يساعد المنظمة على ضبط ومراقبة نفقاتها.

- إدارة المخزون (15 علامة):

تهدف عملية إدارة المخزون بطريقة صحيحة إلى ضمان احتفاظ المنظمة بالمخزون الأمثل من اللوازم الضرورية لتنفيذ أعمالها.

ج- التقييم المالي (50 علامة):

يتناول هذا المعيار النظام الذي تتبعه المنظمة لمراجعة وتحسين عملية إعداد مشروع الموازنة وإجراءاتها وأنشطتها المحاسبية. كما يُقيّم فاعلية نظام المراقبة والتقييم الذي تتبعه للحصول على تغذية راجعة مستمرة عن عملية الإنفاق ومدى استفادتها من التغذية الراجعة عند تحديد أولويات إعداد مشروع الموازنة القادمة.

- المراقبة والتدقيق (25 علامة):

إن المراقبة الدائمة والتدقيق المنتظم للإدارة المالية للمنظمة تعتبران صمامي أمان لمنع سوء الإدارة المالية. كما أن وجود أنظمة مراقبة وتدقيق فاعلة لتقييم الأداء المالي يزود المديرين بمعلومات هامة يمكن استخدامها لمراجعة وتحديث الأولويات ويساهم في تحسين عملية إعداد مشروع الموازنة وتخصيص الأموال.

- التوصيات (25 علامة):

لضمان التحسين المستمر في عملية إعداد مشروع الموازنة يجب على المديرين الماليين وصانعي القرار أن يعملوا سوياً للاستفادة من الدروس المستقاة من عملية إعداد مشاريع الموازنات للسنوات السابقة والخروج بتوصيات بالشكل الذي يساعد المنظمة على مواجهة التحديات المالية الحالية والمستقبلية.

5- نظام إدارة الجودة ISO 9000: 2000

يرمز المصطلح (ISO) إلى منظمة المقاييس الدولية International Organization for Standardization * التـي تأسسـت عـام 1942 في جنيف بسويسرا وهي اتحاد فدرالي للهيئات القومية للتوحيـد القيـاسي في البلدان المختلفة تهدف إلى تطوير المواصـفات القياسـية وتـرويج الأنشـطة المتعلقة بها لتسـهيل التبـادل التجـاري الـدولي للسـلع والخـدمات وتنميـة التعاون في مجال المعلومـات والعلـوم والتكنولوجيـا والنـواحي الاقتصـادية (محافظة وناصر، 2009).

فـالأيزو عبـارة عـن مجموعـة مـن المواصـفات والمعـايير التـي تـم اعتبارها متطلبات لأنظمة الجودة من منظمة المقاييس الدولية.

وقد كان أول إصدار للأيزو عام 1987، تـم التركيـز فيـه عـلى ضـبط الجودة Quality Control، أي اكتشاف الأخطاء وتصحيحها. أمـا الإصـدار الثاني فقد كان عام 1994 وبموجبه تم التركيز على تأكيد الجـودة Quality Assurance الذي يُعنى بتطبيق الأنشطة الضرورية لتوفير الثقة بأن المنتج يلبي متطلبات العميل، ومنع وقوع الأخطاء والوقاية منهـا. وركـز الإصـدار الثالث ISO 9000: 2000 الذي صدر عام 2000 على نظـام لإدارة الجـودة Quality Management System فانصب الاهتمام على التوجيه بعناصره المختلفة، وعلى العمليات إضافة إلى التحسين المستمر (جودة، 2009).

أما الإصدار الأخير ISO 9000: 2008 فكان عام 2008. وفيه تم توضيح بعض المفاهيم الواردة في الإصدار السابق إضافة إلى التركيز على بعض العناصر

* يرى بعض الباحثين أن كلمة الأيزو ISO مشتقة من أصل يونـاني (ISOS) وتعنـي التعادل أو التساوي (الحداد، 2009).

التي تساعد في تطبيق مواصفة الأيـزو ISO-14000 الخاصـة بالبيئـة وخدمـة المجتمع (ISO 9000: 2008) . وتتألف سلسلة الأيزو من ثلاثة مكونات:

- أساسـيات نظـام إدارة الجـودة ومعـاني المصـطلحات فيـه ISO:9000:2000.
- متطلبات نظام الجودة ISO:9001:2000.
- مرشد نظام إدارة الجودة ISO:9004:2000.

هنـاك ثمانيـة مبـادئ لإدارة الجـودة خاصـة بمواصـفة الأيـزو وهـي (Goetsch & Davis, 2002):

- التركيـز عـلى العمـلاء Customer Focus: ويتطلـب ذلـك دراسـة احتياجات العملاء الحالية والمستقبلية وتلبيتها.
- القيادة Leadership: حيث تقوم الإدارة بوضع الأهداف للمنظمـة وتوجيه أعضائها بالشكل السليم. وتقع على الإدارة مسؤولية إيجـاد بيئة داخلية تحفز الأفراد للوصول لأهداف المنظمة.
- مشـاركة الأفـراد أو انـدماجهم Involvement of People: حيـث يساهم في الاستفادة من قدرات العاملين لمصلحة المنظمة.
- منهج العمليات Process Approach: من أجل الوصـول لأهـداف المنظمة بكفاءة أكبر، وبذلك يكون التركيـز عـلى العمليـات وكيفيـة سيرها وليس على الأفراد.
- منهج النظام في الإدارة System Approach to Management: إدارة العلاقات الداخلية بين العمليـات Interrelated process عـلى أسـاس منهج النظام الذي يساهم في كفاءة وفعالية تحقيق الأهداف.

- التحسـين المسـتمر Continual Improvement: يجـب أن يكـون التحسين المستمر هدفاً تسعى اليه المنظمة.
- الاعتماد على الحقائق في اتخاذ القـرارات Factual Approach to Decision Making: اتخاذ القـرارات الفعالـة المبنيـة عـلى تحليـل البيانـات والمعلومـات التـي يجـب أن تكـون دقيقـة وموثوقـاً بهـا ومتاحة عند الحاجة.
- علاقات ذات مصلحة مشـتركة مـع المـوردين Mutual Beneficial Supplier Relationships: وجود علاقات بـين المنظمـة والمـوردين تتصف بوجود المصالح المشتركة بينهما التي تعزز بدورها قدرة كـلا الطرفين على الاستفادة منها.

ومـن الملاحـظ أن مفهـوم الأيـزو وإدارة الجـودة الشـاملة يعتـبران مفهومين غير مترادفين رغم التشابه الكبـير بيـنهما. فـإدارة الجـودة تشـمل كافة العمليات في المنظمـة بمـا فيهـا الأنظمـة المسـاعدة كـالموارد البشريـة والمالية والتسويقية، وهي التي لا يشتمل عليها الأيزو. كما أن الأيزو يرتبط بإدارة الجودة الشاملة ويمكن استخدامه كجـزء منهـا بيـنما لا تعتـبر إدارة الجودة الشاملة متطلباً للحصول على الأيزو (Goetsch & Davis, 2006).

وبذلك يمكن القول أن تطبيق المعايير الدولية أيـزو 9000 هـو أحـد الأساليب التي تستطيع المنظمة أن تستخدمها لتوكيد الجودة حيث تمكـن المنظمـة مـن التوثيـق والمتابعـة ومراجعـة الأداء بالإضـافة إلى التحسـين والتطوير الأمر الذي يساعد المنظمات على التقدم في سـعيها نحـو تطبيـق إدارة الجودة الشاملة (المحافظة، ناصر، 2009).

معوقات تطبيق إدارة الجودة الشاملة في القطاع العام:

تواجه العديد من المنظمات في القطاع العام مجموعة من العقبات عند تطبيق مفهوم إدارة الجودة الشاملة منها(القحطاني،1993)، (Appleby & Clark, 1997)، (Goetsch & Stanly, 2002) ، (اللوزي، 2003)، (الرشيدي، 2004) :

1- عدم استقرار القيادات الإدارية: إن التغير المستمر في القيادات الإدارية يعرقل تطبيق أنموذج إدارة الجودة الشاملة الذي لا يفهم ولا يطبق في فترة قصيرة بل يحتاج إلى فترة كافية لترسيخه وقبوله والتدرب عليه. فكثرة التغيرات في القيادات الإدارية يؤثر سلبياً على حماس العاملين في تطبيق هذا المفهوم.

2- عدم إعطاء المنظمة هذا المفهوم فرصة كافية للتطبيق بسب مقاومة التغيير الذي يعتبر من المشاكل الرئيسية التي تواجه المنظمات. إذ يتم رفض الأفكار الجديدة المتعلقة بتحسين الجودة من قبل بعض العاملين المجهضين للأفكار الجديدة إما لخوفهم من فقدان وظائفهم أو فقدان سيطرتهم على الأعمال أو زيادة أعباء أعمالهم.

3- يرتكز أنموذج إدارة الجودة الشاملة على إشباع حاجات المستفيد. وعند تطبيق هذا النموذج في المنظمات العامة سيواجه صعوبة في تحديد المستفيدين من خدماتها بدقة وخاصة في الدول النامية وذلك لصعوبة الحصول على المعلومات اللازمة وصعوبة الاتصال الإداري والجغرافي.

4- الاعتقاد الخاطئ بأن تطبيق إدارة الجودة الشاملة يحتاج إلى زيادة التكاليف.

5- الاعتماد على الإدارة الهرمية، فتسلسل الأوامر الإدارية يحبط روح الإبداع لدى العاملين ويزيد من خوفهم من الوقوع في الأخطاء.

6- صعوبة ترويج فكرة روح الفريق الواحد في بيروقراطيات القطاع العام.

7- عدم وجود منافسين لكثير من مؤسسـات القطـاع العـام يـؤدون نفـس الخدمة مما يفقدها الاهتمام بالتحسين المستمر.

8- عدم مرونة القـوانين والأنظمـة التـي تحكـم سـير العمـل في المـنظمات العامة.

9- ضعف مستوى التحفيز الذي يؤدي إلى تـدني مسـتوى الرضـا الـوظيفي وضعف الولاء التنظيمي.

10- الفشل في تغيير ثقافة المنظمة. فعدم قدرة القيادة عـلى خلـق ثقافـة يتم من خلالها تشجيع الأفراد على المساهمة بآرائهم وأفكارهم إضـافة إلى عدم قدرة القيادة على تغيـير أسـاليبها وطـرق انجازهـا للنشـاطات يؤدي إلى صعوبة تبني مدخل إدارة الجودة الشاملة.

11- توقع نتائج سريعة تظهر مـن تطبيـق مـدخل إدارة الجـودة الشـاملة. (Deming, 2007).

9
الفصل التاسع
إدارة المعرفــــة

يقال إنه في أعقاب الحرب العالميـة الثانيـة، اسـتقبل رئـيس وزراء الهنـد جـواهر لال نهرو، السفير الياباني في نيودلهي، وقال له مواسياً: يبدو لي أنه لكي نكـون اليـوم دولـة عظمى فلا بد من أن تتوافر لنا ثلاث مقومات: مئات الملايـين مـن البشرـ ومسـاحات شاسعة من الأراضي، ورصيد هائل من الموارد الطبيعية. وكأنه يعني بأنه يستحيل على اليابان أن تصبح دولة عظمى، حيث لا تمتلك هذه المقومات. غـير أن السـفير اليابـاني رد قائلاً: أشكركم يا سيدي، بَيْد أننا نعتقد أن الحل يكمن تحت القبعة. ففي أقل من ثلاثين عامٍ من ذلك التاريخ، أصبحت اليابـان دولـةً تسـيطر عـلى 44% مـن صـادرات العام. ومن المؤكد أن الذي صنع هذه المعجزة هو الكنز الكامن تحت تلك القبعة؛ أي العقل البشري المكتشف للمعرفة والمُوَظِف لها في حل مشكلات الحياة، ودفـع عجلـة التنمية. (مدكور، 2003)

الفصل التاسع
إدارة المعرفـــــة

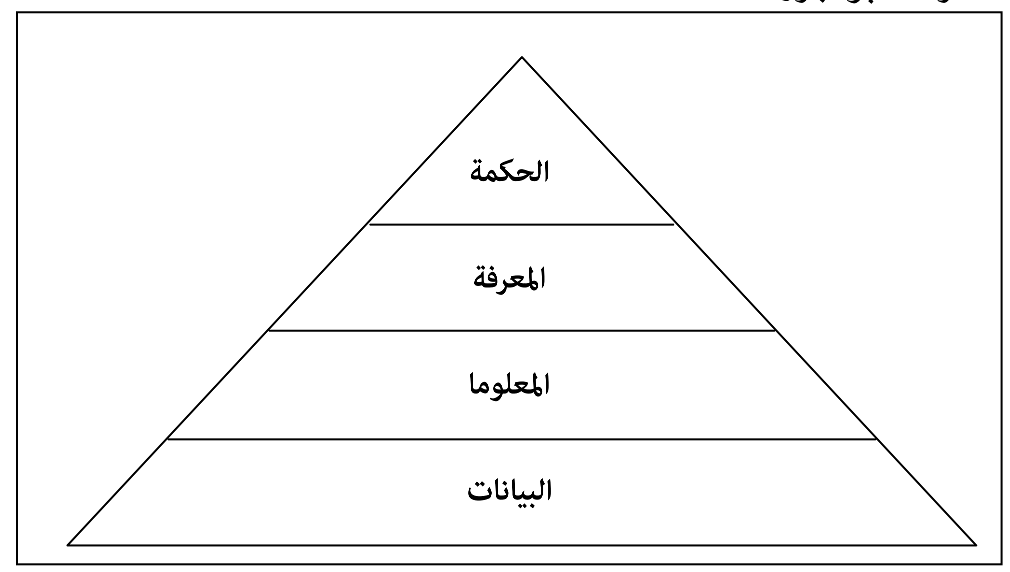
حظيت المعرفة باهتمام الفلاسفة منذ عهود قديمة. وهـي تعنـي في اللغة العلم والقدرة على الفهم والتمييز (ابن منظـور، 2003). وقـد تزايـد الاهتمام بها في أواخر القرن العشرين من قبل المنظمات بسبب مـا شـهده العالم من تغـيرات سياسـية واقتصـادية واجتماعيـة واسـعة، مثـل انحسـار النظم الشمولية، وبـروز ظـاهرة العولمـة، وزيـادة حجـم التجـارة العالميـة، وزيادة حدة المنافسة، وسرعـة انتقـال المعلومـات، وسـهولة انتقـال رؤوس الأموال والعاملين بـين دول العـالم المختلفـة، ومـا رافـق ذلـك مـن ضغوط متزايـدة عـلى المـنظمات بهـدف تحسـين جـودة منتجاتهـا مـن السـلع والخـدمات وخفـض كفلتهـا لتمتلـك ميـزة تنافسـية تمكنهـا مـن البقـاء والاسـتمرارية في عـالم متغـير. فكـان لزامـاً عـلى المـنظمات لمواجهـة تلـك التحديات البحث عن أساليب إدارية حديثة تمكنها من البقاء والاستمرارية وزيادة قدرتها على تحقيق أهدافها بكفاءة وفاعليـة، فظهـر مفهـوم "إدارة المعرفـة"* knowledge Management الـذي يُعنـى بتحديـد المعلومـات ذات القيمة وكيفية الاستفادة منها، وفهـم الموجـودات المعرفيـة للمنظمـة وكيفية اسـتغلالها. فـإدارة المعرفـة تشـكل عنصراً ضرورياً لبقـاء المنظمـة وتفوقهـا وتطـوير أدائهـا وتحقيـق أهـدافها الإسـتراتيجية. وقـد سـعت التنظيمات الحديثة في كلا القطاعين العام والخاص إلى تطبيق هذا المفهوم، ففي عصر المعرفة أصبح استمرار المنظمة أو فناؤهـا يتوقـف عـلى قـدرتها على إدارة ممتلكاتها المعرفية.

---

* يعتبر الدكتور دونالد مارشاند Donald Marchand وهو أستاذ أمريكي متخصص في مجـال نظم المعلومات الإدارية أول مـن اسـتخدم مصـطلح إدارة المعرفـة وذلـك في ثمانينـات القـرن العشرين (الكبيسي، 2002).

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم إدارة المعرفة تبعاً لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون منها. فقد عرفها بعضهم بأنها "عملية تراكم وتوليد المعرفة بكفاءة، وتسهيل المشاركة بالمعرفة وإدارة قاعدتها بحيث يمكن تطبيقها بفاعلية في المنظمة" (Turban, et al, 2004). وعرفها (laudon & Laudon, 2005) بأنها "عملية إدارة المعلومات المخزونة في المنظمة بصورة نظامية كفؤة". وعرفها (درة والصباغ، 2008) بأنها "التزام المنظمة بإيجاد معرفة جديدة ذات علاقة بمهامها ونشرها وتجسيدها بشكل سلع وخدمات وأنظمة". وعرفها (Singh, 2008) بأنها "عملية تسهيل المشاركة بالمعرفة تؤسس لعملية التعلم المستمر من خلال المنظمة". وعرفها (Bishop, et al, 2008) بأنها "عملية توليد المعرفة واكتسابها واستخدامها والمشاركة فيها بفاعلية لتعزيز تعلم المنظمة وتحسين أدائها" . وعرفها (Manuel, 2008) بأنها "طريقة يمكن للمنظمات من خلالها أن تحسن عملية جمع المعرفة واستخدامها ونشرها لتعزيز ذاكرة المنظمة وتحسين الطريقة التي تستخدم فيها داخل المنظمة وخارجها، وإيجاد الآليات المناسبة لربط العاملين بمصادر المعرفة". وعرفها (بيدس، 2007) بأنها "مزيج من المعلومات والخبرات والقيم التي يمكن توظيفها واستخدامها في أعمال المنظمة المختلفة". ويعرفها (المعاني، 2009) بأنها "قدرة فريق المعرفة في المنظمة على استخدام تكنولوجيا المعرفة للقيام بعملية توليد المعرفة وخزنها وتوزيعها وتطبيقها لتحقيق الأداء المتميز". وهكذا نجد أن مفهوم المعرفة Knowledge يختلف عن مفهوم البيانات Data ومفهوم المعلومات Information. فالبيانات تعرف بأنها "مجموعة من المفاهيم والصور والرموز والأرقام التي لم تتم معالجتها بعد". وهي تشكل المادة الأولية التي يتم استخراج المعلومات منها، بينما المعلومات تشير إلى "البيانات التي تم تنظيمها ومعالجتها مسبقاً لتصبح ذات معنى ودلالة وفائدة بعد تفسيرها". أما المعرفة فهي "المحصلة النهائية لاستخدام المعلومات الجديدة التي نجمت

عن معالجة البيانـات بعـد مزجهـا بـالخبرات والمفـاهيم العمليـة. ويمكـن القول بأن المعلومات تبدأ من حيـث تنتهـي البيانـات، وتبـدأ المعرفـة مـن حيث تنتهي المعلومات (الحسنية، 1997)، (بيدس، 2007). غير أن المعرفـة وحدها لا تكون كافيـة فهنـاك دور مهـم تلعبـه الحكمـة Wisdom التـي تعني الجاهزية وإدراك الإمكانات والتركيز على البيئة الاجتماعيـة المحيطـة بمكان العمل*. فليس المطلوب تطوير المعرفة وحسـب، وإنمـا المطلـوب أن تصاحبها الحكمة. ويمكن النظر للمعرفة كسلسـلة متكاملـة ومترابطـة مـن المراحل تبدأ بالبيانات ثم المعلومات ثم المعرفة ثم الحكمة التي هي قمـة المعرفة (أبو جزر، 2005).



المصدر: (أبو جزر، 2005) نقلاً عن (Cong & Pandya, 2003)

شكل (10)

التسلسل من البيانات إلى الحكمة

* تعتبر الحكمة وفقاً للفكر الإسلامي درجة أعلى من العلم فهي تعني معرفة الحق والعمل به.

فوائد إدارة المعرفة:

تسـعى إدارة المعرفـة إلى تحقيـق الأمـور التاليـة (أبـو جـزر، 2005)، (Mathew, 2008)، (السلمي، 2002)، (أبو قبة، 2004):

1- المساهمة في رفع كفاءة الأداء وتحسين جودة المنتج أو الخدمة المقدمة.

2- توفير مناخ إيجابي يحفز العاملين ذوي المعرفة عـلى الإبـداع وإطـلاق معارفهم الكامنة وإتاحتها للمنظمة.

3- السعي إلى إيجاد قيادة فاعلة قادرة على بنـاء وتطبيـق مـدخل إدارة المعرفة.

4- تحسين عملية اتخاذ القرارات التنظيمية في المنظمة.

5- تمكين العاملين وزيادة قدراتهم على أداء مهامهم بكفاءة وفاعلية.

6- تحسين عمليات الاتصال والتنسيق وزيادة التعاون بـين العـاملين مـما يسهم في رفع سوية الأداء.

7- تنميـة قـدرة المنظمـة عـلى التعامـل مـع المتغـيرات وزيـادة إحساسـها بمشكلات التغيير وتوقعها في وقت مبكـر مـما يسـمح لـلإدارة الإسـتعداد لمواجهتها.

8- خفض التكاليف، وزيادة القدرة التنافسية للمنظمة.

9- زيادة سرعـة الـتعلم التنظيمـي وشـموله مختلـف قطاعـات ومسـتويات المنظمة بحيث تصبح المعرفة الدالة عـلى نتـائج الأداء وخـبرات الآخـرين متاحة، مما يـدفع العـاملين بـدرجات متفاوتـة تبعـاً لقـدراتهم الفكريـة وطاقاتهم المعرفية إلى اكتساب المعرفة الجديدة وتمثلها في بناءهم المعرفي الذاتي، ومـن ثـمَّ انعكاسـها عـلى أنمـاط ومسـتويات الأداء بمـا يـؤدي إلى التحسين والتطوير وتجنب الفشل.

أنواع المعرفة Knowledge Types:

تنقسم المعرفة إلى نوعين رئيسيين هـما (المـومني، 2005)، (بيـدس، 2007)، (أبو جزر، 2005):

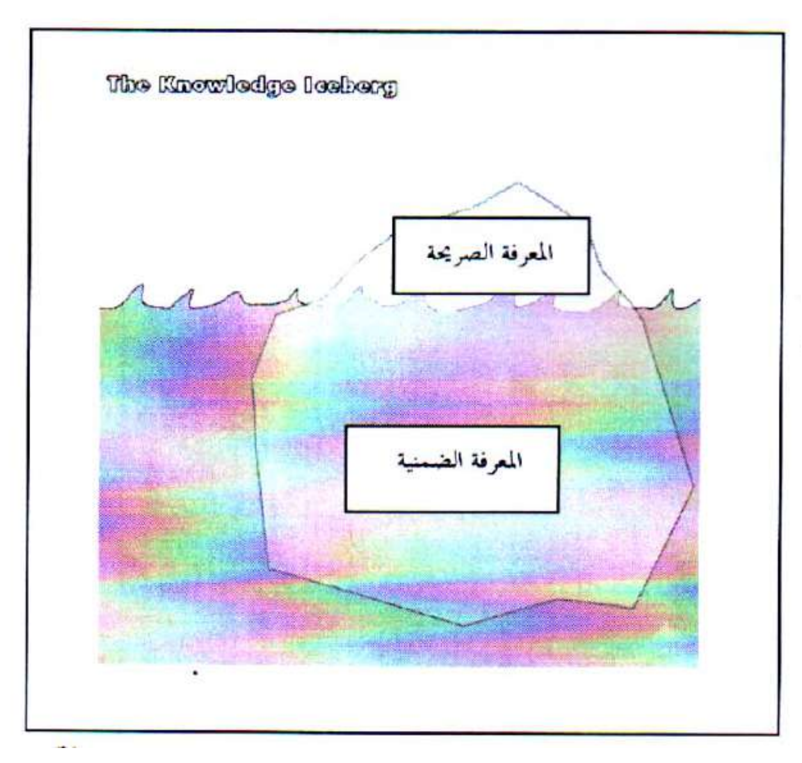
أ- المعرفة الظاهرة Explicit Knowledge:

وهي المعرفة الرسمية المصنفة ضمن مسـتندات المنظمـة أو قواعـد البيانـات الخاصـة بهـا المتاحـة لكـل مـن يرغـب في الوصـول إليهـا، وهـي مخزونة في الكتب والوثائق المختلفة ومتاحة في وسـائط متعـددة الأشـكال توفرهـا تقنيـات الاتصـالات والمعلومـات، ويـتم التعامـل معهـا بالتبـادل والتحـديث والاسـتخدام بمختلـف الوسـائل وحسـب رغبـات ومتطلبـات المسـتخدمين. وقـد سـميت بالمعرفـة الراسـخة Leaky knowledge نظـراً لسـهولة استخلاصـها مـن الشـخص أو المسـتفيد أو المنظمـة، بالإضـافة إلى إمكانية توثيقها بسرعة ودقة (بيدس، 2007). وقـد لاقـى هـذا النـوع مـن المعرفة الاهتمام الكبير من قبل المنظمات منذ زمن طويل حيث سـعت إلى بناء نظم معلومـات وقواعـد بيانـات يمكـن مـن خلالهـا تنظـيم وتصـنيف وتبويب المعرفة والمعلومات الصريحة والمكتوبة (Gray, 2000).

ب- المعرفة الضمنية Tacit Knowledge:

وهي المعرفة التي يختزنها أصحابها في عقولهم ولم يعبروا عنها بـأي صيغة من الصيغ، فهي غـير معلومـة ولا متاحـة للآخـرين، وتظـل حبيسـة عقول أصحابها وقد تموت معهم ولا يُقدّر لها الظهور. وفي أحيان أخرى قـد تتهيأ لأصحاب تلك المعرفة الفرص والحـوافز التـي تـدفعهم للتصريـح بهـا وإظهارها للآخرين بدرجات مختلفة من الوضوح.

وتتمثـل في الخـبرات الشخصـية والمؤسسـية والقصـص والتصـورات والفطنة وطرق التعلم والمهارات والفهم والثقافة التنظيمية. ويشير (Daft, 2006) إلى أن ما يقارب 80% من المعرفة في المنظمة هـي معرفـة ضـمنية مختزنة في عقول العاملين فيها وهم الذين يطلق عليهم رأس المال الفكـري Intellectual Capital. وقد شبهت المعرفة بجبل الجليـد المعـروف الجـزء الظاهر منه الذي يمثل المعرفة الصريحة بينما الجـزء الأعظـم المخفـي منـه يمثل المعرفة الضمنية.



المصدر: (أبو جزر، 2005) نقلاً عن (Khalidi, 2003)

شكل (11)

المعرفة تمثل جبل جليدي الجزء الظاهر منه يشكل المعرفة الصريحة

والجدول التالي يبين أبرز الفروق بين خصائص المعرفة الصريحة والضمنية.

الفرق بين خصائص المعرفة الصريحة والمعرفة الضمنية

وجه المقارنة	المعرفة الصريحة	المعرفة الضمنية
الطبيعة	معرفة رسمية (مهيكلة)	معرفة غير رسمية (غير مهيكلة)
المصدر	المستندات والبرامج الحاسوبية وقواعد البيانات وبراءات الاختراع	عقول الأشخاص
قابلية التوثيق	يمكن توثيقها أو تدوينها	يصعب توثيقها
قابلية التداول	يسهل تداولها والتشارك فيها باستخدام آليات التنقيب عن المعرفة وشبكات الاتصال	يصعب تداولها وتخضع المشاركة للرغبة الشخصية من خلال التفاعلات الشخصية والمحاكاة
قابلية الفهم	مفهومه حيث يمكن التعبير عنها بالكتابة وبالأرقام وبالأشكال وغير ذلك	ليست مفهومة بشكل جيد لصعوبة التعبير عنها في بعض الأحيان أو صعوبة تدوينها
الشكل	أدلة التعليمات وتقارير نتائج الأبحاث وأدلة إجراءات العمل والخطط وغير ذلك مما يمكن تدوينه مسبقاً	الخبرات والأفكار والمعتقدات ووجهات النظر والمهارات الشخصية المضمنة في عقول الأشخاص
الاستخلاص	يسهل استخلاصها من مصدرها	يصعب استخلاصها من مصدرها
قابلية القياس	قابلة للقياس	يصعب قياسها
الوصف	جماعية أو منظمية	فردية أو ذاتية

المصدر : (المومني، 2005) (بيدس، 2007)، (نجم، 2005) ، (Laudon and Laudon, 2005), (Turban, et. Al., 2004)

شكل (12)

عناصر إدارة المعرفة:

ويمكن تحديد أبرز عنـاصر إدارة المعرفـة بمـا يـلي (Martensson, 2000)، (باسردة، 2006)، (نجم، 2005) :

1- عمليات إدارة المعرفة Knowledge Management Processes وتشمل العمليات التالية:

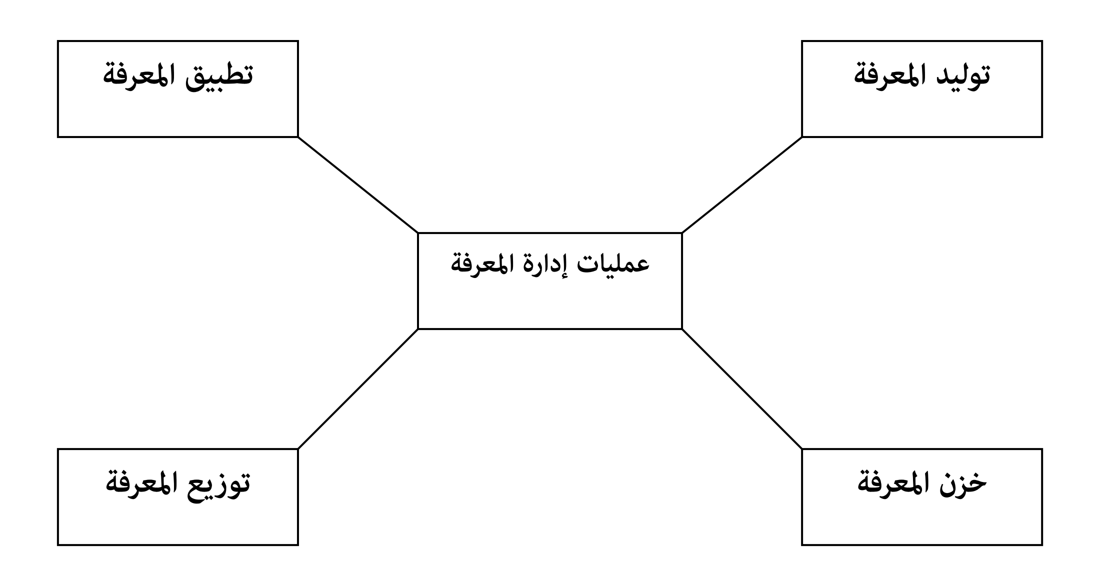
أ- توليـد المعرفـة Knowledge Creation: وهـي خلـق المعرفـة واشـتقاقها وتكوينها داخل المنظمة. وتعتبر من أكـثر عمليـات إدارة المعرفـة أهميـة حيث تضمن المنظمة من خلالها امتلاك المعرفة اللازمة لتحقيق أهدافها. ويتم خلق المعرفة من المصادر الداخلية: كالوثائق والسجلات والعـاملين، أو من المصادر الخارجية: كالشراء أو الاستئجار أو الاندماج أو الانترنت.

ب- خزن المعرفة Knowledge Storage: وتشير إلى حفظ المعرفة من الضياع. وتتضمن حفظ المعلومات التي يمتلكهـا العـاملون وذلـك بالمحافظـة عـلى العـاملين المميـزين بالمعرفـة في المنظمـة، وتحويـل هـذه المعرفـة إلى بنـاء داخلي يتضمن إخراج المعرفة الضمنية Tacit Knowledge مـن أذهـانهم عـن طريـق التـدريب والحـوار وتنظيمهـا بشـكل يكـون في متنـاول أفـراد المنظمة. وكذلك حفظ المعرفة الظـاهرة Explicit Knowledge الموجـودة في المنظمة كالوثائق والسجلات والكتيبات المتعلقة بالسياسات والإجراءات وتوثيقها باستخدام وسائط التخزين المتطورة.

ج- توزيع المعرفة Knowledge Distribution: وتعنـي تبـادل الأفكـار والخـبرات والمهارات بين العاملين. وتتطلب أن يقوم العـاملون بالاتصـال بعضـهم بـبعض واستعمال ما يعرفونه لحل المشكلات بشكل مبدع. فالمعرفةحقيقة تنمو عندما

يتم تقاسمها واستعمالها*. وقد أصبح توزيع المعرفة أمـراً أكـثر سـهولة باستخدام التقنيات المتطورة كالإنترنت وشبكات الاتصال المتطورة.

د- تطبيـق المعرفـة Knowledge Application: الاسـتفادة الفعليـة مـن المعرفة بطريقة فعالة تضمن تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعليـة. وهذا يتطلب تفويض العاملين صـلاحيات واسـعة وإعطـاءهم الحريـة الكافية لتطبيق معارفهم.



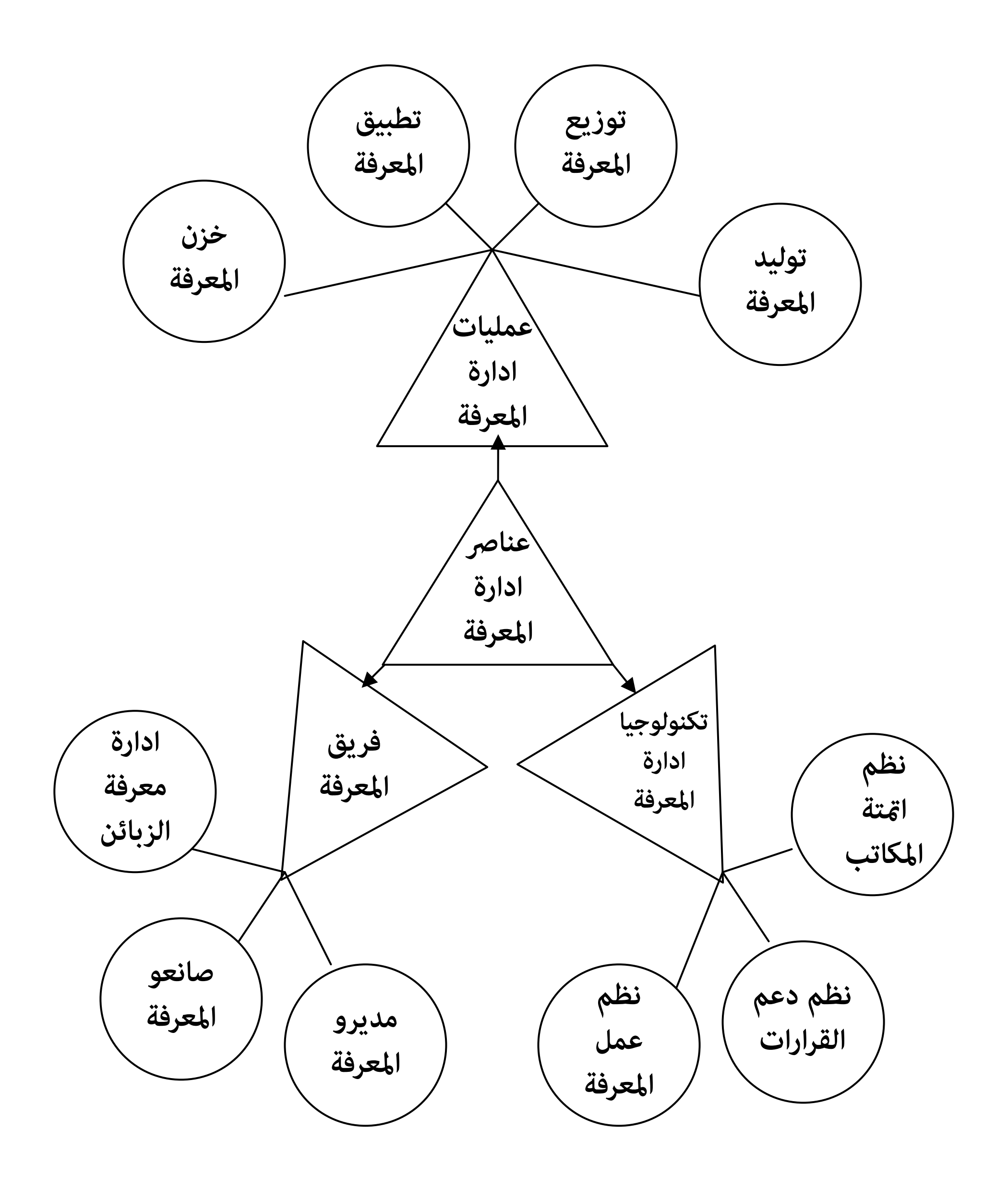
شكل (13)

عمليات إدارة المعرفة

* " من تعلم علماً فكتمه ألجمه الله بلجام من نار يوم القيامة " . حديث شريف

2- تكنولوجيا إدارة المعرفـة Knowledge Management Technology: وتعنـــي "الوســائل والأســاليب والأفعــال المســتخدمة لتحويــل المــدخلات التنظيميـة إلى مخرجـات" (Daft, 2006). وتشـير إلى أبـرز التطـورات في تكنولوجيـا المعلومـات والاتصـالات التـي أسـهمت في نشـؤ إدارة المعرفـة وتطورها مثل نظـم عمـل المعرفـة Knowledge Work Systems، ونظـم أتمتـة المكاتـب Office Automation Systems، ونظـم دعـم القـرارات المسـتندة إلى المعرفـة Knowledge – Based Decision Support Systems وغيرها.

3- فريـق المعرفـة Knowledge Team: ويمثـل المرتكـز الأسـاسي الـذي يساعد على التقاط المعرفة وتوليدها ونشرها وتطبيقها في المنظمة. ويتكون من صـانعي المعرفـة ومـديريها وإدارة معرفـة الزبـائن. فصـانعو المعرفـة Knowledge Workers هـم البـاحثون والمصـممون والكتـاب ومحللـو النظم والمبرمجون وغيرهم، وهـم مسـؤولون عـن توليـد المعرفـة الجديـدة وتطويرها وتضمينها مع المعرفة القائمـة. أمـا مـديرو المعرفـة Managers Knowledge فهم مديرو المعرفة الظاهرة وهم الموظفون الـذين يقومـون بعمليات توليد المعرفة وتصنيفها ونقلها. أما مديرو المعرفة الضـمنية فهـم الذين يركزون على العملية التي تسهّل التفاعل بين صناع المعرفة والخـبراء. أمـــا إدارة معرفـــة الزبـــائن Management Customer Knowledge فتتمثل في إدارة البناء الخارجي للمنظمة، وتعـبر عـن معرفـة المسـتفيدين الخارجيين للمنظمة. فهي إدارة تهدف إلى اكتساب المعرفة الموجـودة عنـد المستفيدين وإدخالهم كشركاء في المعرفة وتقاسمها معهم وتحقيق الفائـدة لهم وللمنظمة على حد سواء (باسردة، 2006).



شكل (14)

عناصر إدارة المعرفة

معوقات تطبيق إدارة المعرفة:

تواجه المنظمات معوقات عديدة تحـول دون تطبيـق مفهـوم إدارة المعرفة لعل من أبرزها ما يـلي (Chua & Lam, 2005) ، (Akhavan, et al, 2005)، (حجازي، 2005)، (بيدس، 2007) :

1- عدم دعم الإدارة العليا في المنظمة والتزامهـا بتطبيـق مفهـوم إدارة المعرفة.

2- ضعف إدراك مفهوم إدارة المعرفة وأهمية دوره في المنظمة.

3- الافتقار إلى التدريب المناسب في مجال إدارة المعرفة.

4- الاختيار غير المناسب لأعضاء فريق إدارة المعرفـة وعـدم اختيـارهم من العاملين الذين تتوافر لديهم القدرة والمعرفة والرغبة في العمل في هذا المجال.

5- عدم توفر ميزانية كافية لمشروع إدارة المعرفة.

6- وجود ثقافة تنظيمية غير تعاونية لا تشجع على تبني مفهـوم إدارة المعرفة.

7- مقاومة العاملين للتغيير مـما يحـد مـن قـدرة المنظمـة عـلى تبنـي تطبيق مفهوم إدارة المعرفة.

10
الفصل العاشر
الحكمانيـــــــة

الحكمانية الجيدة Good Governance وهي التـي تُعنـى بتقـدم الإدارة وتطورهـا مـن إدارة تقليديـــة إلى إدارة تتجــاوب مـــع متطلبـــات المـــواطنين، وتســـتخدم الآليـــات والعمليـــات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المشـاريع بشفافية ومسؤولية أمام المواطنين.

UNDP

الفصل العاشر
الحكمانية

شاع استخدام مصطلح "الحكمانية"* Governance مع بداية عقد التسعينات من القرن العشرين من قبل المنظمات الدولية** كمنهج لتحقيق التنمية المجتمعية في الدول النامية بسبب قصور الإدارات الحكومية عن تحقيق الطموحات الشمولية للتنمية وإدامتها بكفاية وفاعلية.

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في هذا المفهوم؛ فقد عرفها البنك الدولي بأنها "الطريقة التي تتم من خلالها إدارة الموارد الإقتصادية والإجتماعية للمجتمع لتحقيق هدف التنمية" (World Bank, 1992). وعرفها (Report, 1999) بأنها "العمليات والهياكل التي تتخذها المؤسسات لإدارة وتوجيه عملياتها العامة ومختلف أنشطة برامجها". ويعرفها (Agere, 2000) بأنها "ممارسة السلطات الإقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع بمختلف مستوياته". ويعرفها (الندوي، 2010) بأنها "فلسفة جديدة للتغيير، لها مضمون اقتصادي ومالي واجتماعي وسياسي باعتبارها النهج الأكثر نجاعة لتسيير الشأن العام ". كما عرفت بأنها " الحكم الذي يصون رفاه الإنسان ويعزز من فرصه وحريته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخاصة أفراد المجتمع الأكثر فقراً وتهميشاً " (التعمري، 2004).

ويؤكد مفهوم الحكمانية على تكامل أدوار الإدارة الحكومية والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وتعزيز المشاركة فيما بينها وذلك من خلال

* ويدعى كذلك : الحاكمية، إدارة الدولة والمجتمع، الإدارة العامة المتجددة، الإدارة المجتمعية، الحوكمة، الحكم الصالح، إدارة الحكم، الحكامة، الحكم الرشيد.

** استخدم مصطلح الحكمانية لأول مرة من قبل البنك الدولي عام 1989 .

إعادة رسم الأدوار لكل منها ليتسنى تحقيق التنمية المجتمعية بكفاية وفاعلية استجابة لطموحات المواطنين وتحقيق الشفافية، والمساءلة، والمشاركة في رسم السياسات، وتحمل المسؤولية، وتعزيز دولة القانون، وانتهاج اللامركزية في صنع القرارات.

إن عجز الإدارة الحكومية عن تحقيق طموحات المواطنين وعدم الثقة بها عزز الحاجة إلى فكرة الحكمانية كونها تتواءم مع فكرة تطوير الإدارة التقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات المواطنين، واستخدام الآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من التنمية بشفافية ومسؤولية أمامهم. ولأن الاهتمام والعناية بالأمور العامة لا يقتصر على الحكومة التي هي مجرد شريك ضمن شركاء عديدين في إدارة شؤون الدولة والمجتمع ظهرت الحاجة إلى إعادة النظر في أدوار الحكومات والقطاع الخاص والمؤسسات المدنية، وكثر الحديث عن الشراكة بين الحكومة والقطاع الأهلي (الخاص والمدني)، وحلَّ مصطلح الحكمانية محل الإدارة العامة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة (الكايد، 2003).

مكونات الحكمانية :

تتضمن الحكمانية ثلاثة ميادين رئيسية هي: الحكومة، والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني وتتحدد أدوارها بما يلي (القريوتي [2]، 2006)، (الكايد، 2003)، (الندوي، 2010) :

1- دور الحكومة:

تهيء الحكومة البيئة السياسية والقانونية المناسـبة، فهـي معنيـة بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي لأنشـطة القطـاع العـام والخـاص عـلى حـدٍ سـواء، وهـي المعنيـة بتأكيـد الاسـتقرار والعدالـة في السـوق، والاهتمام بالخدمات العامة التي لا يُقبل عليهـا القطـاع الخـاص فتعمـل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية البشريـة في المجتمـع. لكـن هـذا الـدور يحتـاج إلى أن تعمـل السـلطة التشريـعية والعمليـات الانتخابيـة وسلطة القضاء بشكل جيد، فالبرلمانات التي يتم انتخاب أعضائها بحريـة وعدالة ليمثلوا الأحزاب أو الجهات والمناطق المختلفة في المجتمـع تعتـبر أساسية لتوفير المشاركة الشعبية وتحقيق مبدأ المساءلة الحكومية.

إن الحكمانية الجيدة Good Governance في هذا القرن تحـتم على حكومات الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء أن تعيـد النظـر في مفهـوم دورهـا في الأنشـطة الإقتصـادية والإجتماعيـة لمواجهـة تحـديات العصر.

2- دور القطاع الخاص:

لقـد شـهدت بـدايات القـرن العشريـن زيـادة في نشـاط الـدول وتدخلها في ميادين الحياة المختلفة. ولكن تراجعاً أخـذ يظهـر في نهاياتـه حيث أخـذ عـدد مـن الـدول يعتمـد عـلى مؤسسـات المجتمـع الخاصـة لمواجهـة متطلبـات الأفـراد نتيجـة التحـولات العالميـة كالعولمـة وفـتح الأسواق، وأصبحت الدول تدرك بأن القطاع الخاص يمثـل المـورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصـادية لتشـغيل الأيـدي العاملـة إضـافة إلى تأهيلها لتحقيق النتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الإقتصادية

للمجتمع، ورفع سوية المعيشة للمواطنين، وتحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم. وتستطيع الحكومة تقوية وتطوير القطاع الخاص من خلال اتباع الآليات التالية:

- خلق البيئة الإقتصادية المستقرة.
- إدامة التنافسية في الأسواق.
- التأكد من سهولة حصول الفقراء والفئات ذات الفرص والإمكانات القليلة على التسهيلات المالية والفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع وتحسين مستوى دخولهم ومعيشتهم.
- تعزيز المشاريع التي تؤدي إلى خلق الفرص الجديدة للعمل.
- استقطاب الإستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة والتكنولوجيا وبخاصة للطبقات الفقيرة.
- تنفيذ القوانين والإلتزام بها.
- التحفيز لتنمية الموارد البشرية.
- المحافظة على البيئة والموارد البشرية.

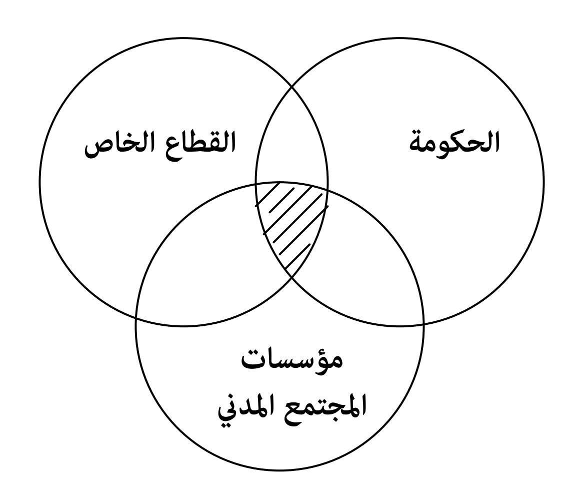
3- دور مؤسسات المجتمع المدني:

يشكل المجتمع المدني رأس المال الإجتماعي Social Capital، حيث يعمل الناس مع بعضهم البعض لتحقيق غايات مشتركة وعامة تعتبر أساسية للحكمانية . فمؤسسات المجتمع المدني كالصحافة، والاتحادات، والجمعيات ، والنقابات ، والأحزاب ، والمؤسسات التطوعية غير الحكومية NGO التي لا تسعى لتحقيق

الربح، كلها تكمل دور الحكومة في تحقيق التنميـة المسـتدامة*، بالإضـافة إلى دور القطاع الخاص. وتعمـل هـذه المؤسسـات عـلى اشـتراك الأفـراد في الأنشطة الأقتصادية والاجتماعية وتنظيمهم في جماعات ذات تأثير قـوي في السياسات العامة، مما يسـاعد عـلى تحقيـق إدارة هـي أكـثر عقلانيـة مـن خلال علاقاتها بين الفـرد والحكومـة، ومـن خـلال تعبئتهـا لأفضـل الجهـود الفردية والجماعية التي يمكن استخدامها وفق الآليات التالية:

- التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات من المواطنين وحملها على المشاركة في الشؤون العامة.
- تعميق المساءلة والشفافية بنشر المعلومات عـلى نطـاق واسـع والسـماح بتداولها.
- مسـاعدة الحكومـة عـلى أداء أفضـل للخـدمات العامـة، وتحقيـق رضـا المواطنين في مجال العمل المباشر، أو التمويل، أو الخبرة.
- العمل على تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون، وحماية المواطنين مـن تعسف السلطة.
- تربية المواطنين على ثقافة مفهوم الديمقراطية من خلال اكساب أعضـائها قيم الحوار والتحاور، والمشاركة في الانتخابات، والتعبير الحر عن الرأي.

* التنمية المستدامة Continuous Development : التنمية التي توفر حاجات الحاضر دون التضحية بحاجات الأجيال القادمة .



شكل (15)

مكونات الحكمانية الجيدة

عناصر الحكمانية: تتسم الحكمانية الجيدة بعدد من العناصر من أبرزها ما يلي (ESCAP, 2009)، (الكايد، 2003) ، (القريوتي [2]، 2006):

1- خدماتية Service – Oriented، تهتم بضمان تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين وبخاصة لذوي الدخول المتدنية وفئات الاحتياجات الخاصة، والاحياء الفقيرة من المجتمع.

2- المشاركة Participation: حق المواطنين في المشاركة في اتخاذ القرارات. إما بشكل مباشر أو بوساطة مؤسسات شرعية تمثل مصالحهم، وحقهم في حرية الحديث وحرية التجمع.

3- الاســتمرارية Sustainable: إمكانيــة إدامــة نشــاطات الحكمانيــة وإدامة التنمية الشمولية على المدى البعيـد مـما يسـهم في تقلـيص حدة الفقر وتنمية الموارد البشرية.

4- الشرعية Legitimacy: تعزيز سـلطة حكـم القـانون بحيـث تكـون القرارات المتخذة مقبولة لدى العامة.

5- الشفافية Transparency: حرية تدفق المعلومات بشكل شفاف لتكـون في متناول المعنيين بهـا، وتمكيـنهم مـن فهـم ومتابعـة العمليـات في تلـك المؤسسات.

6- العدالة والمساواة Equity & Equality: توفر الفرص أمـام الجميـع وبخاصة الفقراء وفئات المجتمع الأقل حظاً لتوفير الرفاهية لهم.

7- المســاءلة Accountability: بحيــث يكــون متخــذو القــرارات في القطاعات المختلفة مسؤولين أمام الجمهور أو من يمثلهم عـن تلـك القرارات.

8- القـدرة عـلى تطـوير المـوارد والأسـاليب اللازمـة لنجـاح الحكمانيـة واستخدامها بكفاءة تضمن إدامتها.

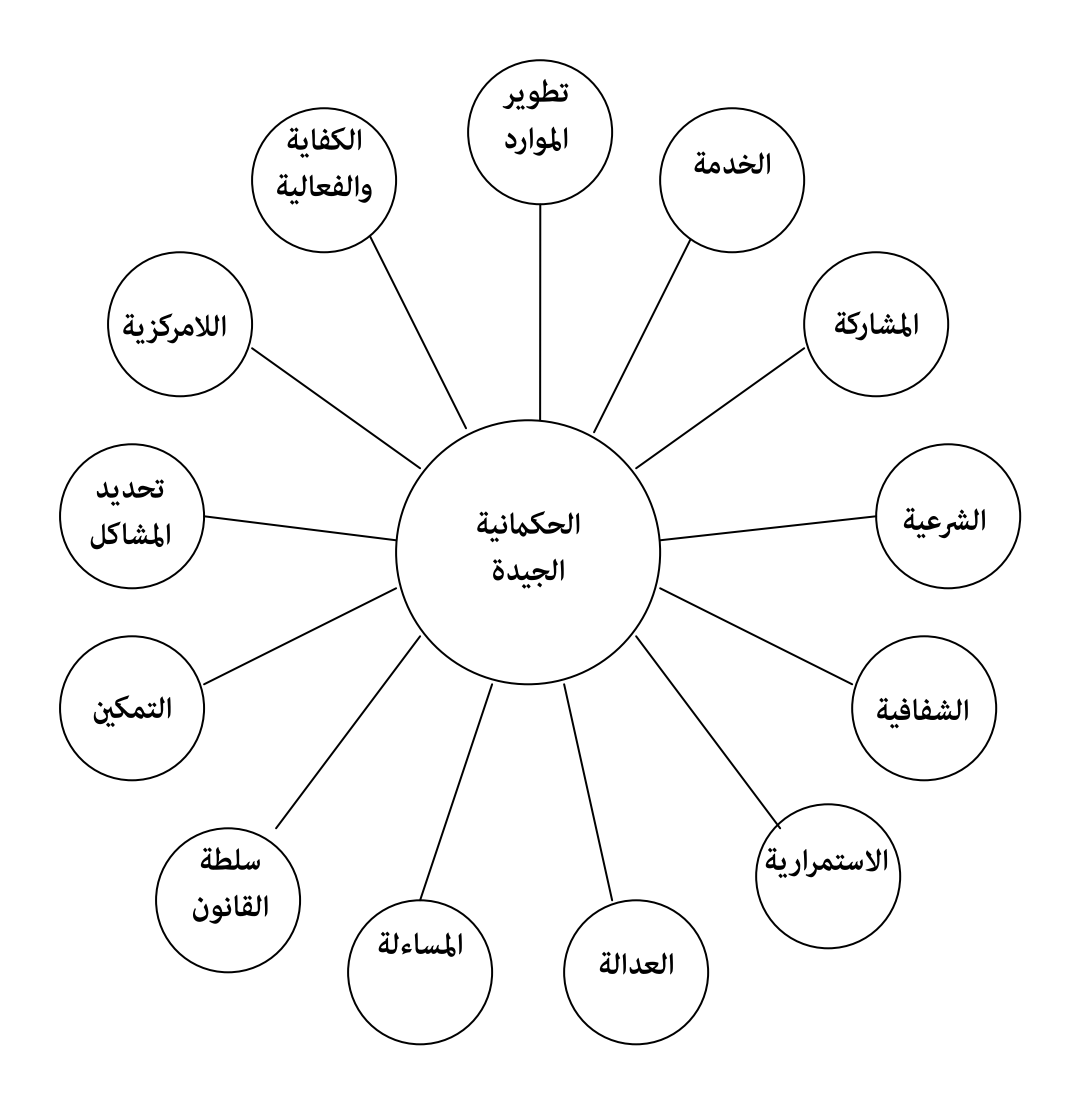
9- تعزيز سلطة القانون Rule of Low بحيث تكون القوانين والأنظمة عادلة وتنفذ بنزاهة وتجرد سيما ما يتعلق منها بحقوق الإنسان.

10- الكفاية والفعالية في استخدام المـوارد Effectiveness & Efficiency : أي حسن استغلال المؤسسـات للمـوارد البشرـية والمادية مـن قبـل المؤسسات لتلبية الاحتياجات المحددة.

11- التمكين Empowerment: تعزيز جميع الأطراف المكونة للحكمانيـة لمتابعـة الأهـداف المشرـوعة لضـمان تحقيقهـا، وإنشـاء البيئـة التـي تمكنهم من تحقيق أقصى قدر ممكن من النجاح والرخاء للجميع.

12- القدرة على تحديد المشاكل التي تواجه المواطنين وتبني حلولها.

13- اللامركزية Decentralization: بحيث يتم تركيز الإدارة العليـا عـلى الإشراف والمتابعة وترك أمـور التنفيـذ والرقابـة للمسـتويات الإداريـة الأدنى.



شكل (16)

عناصر الحكمانية الجيدة

11

الفصل الحادي عشر
الحكومة الالكترونية

المواطن
Government to Citizen
(G_2C)

الحكومة

الحكومة
Government to Government
(G_2G)

قطاع الأعمال
Government to Business
(G_2B)

الحكومة التي لا تنام

الفصل الحادي عشر
الحكومة الإلكترونية

شهد العالم في نهاية القرن العشرين ثورة تكنولوجية كبيرة كـان لهـا أثر بالغ في حياة الأفراد والمنظمات على حدٍ سواء. فظهرت التقنية الرقمية، وتطورت تكنولوجيا الاتصالات وأنظمة المعلومات بشكل لم يسبق له مثيـل مما دفع العديد من الحكومات في دول العالم المختلفة للإستفادة من هـذا التطور لتسهيل تقـديم خـدماتها للمسـتفيدين بأقـل وقـت وكلفـة وجهـد كفلسفة إدارية حديثة فرضتها الثورة الرقمية وتوجهات العولمة مما يحقق لهــا الكفايــة والفاعليــة. فظهــر مفهــوم الحكومــة الإلكترونيــة (E-Government) بهدف بناء منظمات حكومية الكترونية تسهل الإجراءات، وتزيد من جودة الخدمات المقدمة، وتخفيض كلفتها، وتضمن الشـفافية في العمل، وتعزز مشاركة المواطنين في الرقابـة والمسـاءلة، مـما جعـل تطبيـق الحكومة الإلكترونية في هذه الأيام مطلباً ملحاً وليست ترفاً وحسب.

لقد تعددت التعريفات التي تبحث في هـذا المفهـوم، فقـد عرفـت بأنها "تقديم الخدمات والمعلومات للمـواطنين الكترونيـاً" (ياسـين، 2005). كما عرفت بأنها "أتمتة التعامل فيما بين الادارات الحكومية بعضـها بـبعض وبينهـا وبـين القطـاع الخـاص والمـواطنين باسـتخدام البرمجيـات الحديثـة المستخدمة في تكنولوجيا الانترنت" (العزام، 2001). وعرفت بأنهـا الإنتقـال من انجـاز المعـاملات وتقـديم الخـدمات العامـة مـن الطريقـة التقليديـة اليدويـة إلى الشـكل الإلكـتروني باسـتخدام أمثـل للوقـت والمـال والجهـد" (خالد، 2010).

وعرفها العواملة بأنها "استخدام نتاج ثورة المعلومات والإتصالات من هاتف، وفاكس، وحاسوب، وانترنت وغيرها لتقديم خدمات حكومية ذات جودة وكفاءة وفعالية، إضافة إلى تسهيل عملية الوصول للمعلومات، وتفعيل دور المواطن ومشاركته في عمليتي الرقابة والمساءلة" (عواملة، 2002). كما عرفت بأنها "تمكين الأجهزة الحكومية المختلفة من تقديم خدماتها في إطار تكاملي لكل فئات المستفيدين دون اشتراط التواصل المكاني أو الزماني، باستخدام التقنية الالكترونية المتطورة، واستهداف الجودة والتميز، وضمان الأمن المعلوماتي" (أبو مغايض، 2004). ويعرفها الشيخي بأنها: "تمكين الأجهزة الحكومية من تقديم خدماتها على مدار الساعة باستخدام الوسائل الإلكترونية (الإنترنت والهاتف الآلي والرسائل القصيرة وغيرها) بالإعتماد على مخرجات الإتصالات وتقنية المعلومات، وتسهيل الوصول للمعلومات وتبادلها ومشاركتها من أي مكان وفي أي وقت، بدقة وشفافية ومساواة" (الشيخي، 2007) . فالحكومة الإلكترونية تهدف إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات لتعزيز العلاقات الإيجابية وتسهيل الإتصال فيما بينها وبين الفئات التالية (Seitrt and Thorson, 2003) :

1- المواطنين: حيث تقوم الحكومة بتقديم الخدمات العامة إلى الأفراد، وتتيح لهم إنهاء معاملاتهم دون الحاجة إلى حضورهم الشخصي.

2- المنظمات الخاصة: وتقوم الحكومة بتقديم العديد من الخدمات التي يحتاجها القطاع الخاص الكترونياً، مثل تعبئة النماذج، وطرح المناقصات، ودفع رسوم المعاملات وغيرها.

3- المـنظمات العامـة: حيـث يـتم تبـادل المعلومـات والبيانـات بـين مـنظمات القطـاع العـام والتنسـيق فـيما بينهـا لإنجـاز المعـاملات بكفاءة وايجابية.

مقومات الحكومة الإلكترونية:

يعتبر أُنموذج الحكومة الإلكترونية نقلة نوعيـة في طريقـة التواصـل فيما بين الحكومة والمواطنين، ويتطلب تطبيقه العديد من المقومـات ومـن أهمها (Ke and Kee, 2004) ، (الشيخي، 2007):

أولاً: متطلبات تقنية، وتتمثل في الأمور التالية:

1- البنية التحتية التقنية وتشمل:

أ- تـوافر الحواسـيب المتطـورة، سـواء في المـنظمات الحكوميـة ولـدى المواطنين.

ب- شبكات الحاسب الآلي المترابطة، وتعتمد عـلى التواصـل بـين عـدد مـن الحواسيب التي يتم تبادل المعلومات فيما بينها، والتي يتم عن طريقها الوصول إلى البيانات والتقارير. ومن أنواعها:

- الشبكة الداخلية (Intranet): وهي التي تربط بين عـدد مـن أجهـزة الحاسـب الآلي داخـل المنظمـة الواحـدة فيسـتخدمها موظفـو تلـك المنظمة.

- الشبكة الخارجية (Extranet):وهي شبكةمكونةمن مجموعةشبكات انترانت ترتبط بعضهاببعض عـن طريـق الإنترنـت.فهـي تقـوم بـربط مجموعـةمن المـنظمات التـي تجمعهـا عـمال مشـتركةوتؤمن لهـا تبـادل المعلومـات

والمشاركة فيها، والمحافظة على خصوصية الإنترانت المحلية لكل منظمة. (السالمي، 2005).

- الشبكة العالمية (Internet): وهي الشبكة العنكبوتية العالمية التي تتواصل فيها ملايين الحاسبات والشبكات المنتشرة حول العالم المتصلة مع بعضها البعض بواسطة خطوط هاتفية لتشكل شبكة عملاقة لتبادل المعلومات. ويمكن لأي حاسوب شخصي PC متصل بأحد الحواسيب في هذه الشبكة أن يصل إلى المعلومات المخزونة في غيرها من حواسيب الشبكة. كما توفر شبكة الإنترنت خدمة البريد الإلكتروني E-mail التي تعتبر من أسرع وسائل الإتصال الحديثة وأكثرها مرونة وأرخصها كلفة (السالمي، 2005).

2- توفير خدمات الإنترنت وإيصالها إلى مختلف مناطق الدولة.

3- إنشاء موقع حكومي واحد على الشبكة العالمية "الإنترنت" يضم جميع المنظمات الحكومية يمكن للمستفيد من خلاله النفاذ إلى أي منظمة حكومية يود الإنتفاع بخدماتها.

ثانياً: متطلبات إدارية: تستدعي إعادة النظر في تحديث الطرق التقليدية التي تعمل بموجبها المنظمات العامة لتتناسب مع عمل الحكومة الإلكترونية وبخاصة في الأمور التالية:

أ- تصميم الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة بشكل يتلاءم مع متطلبات الحكومة الإلكترونية.

ب- إعادة توزيع الصلاحيات بين الأقسام الإدارية المختلفة.

جــ- إعـادة ترتيـب نظـم الإتصـال الإداري بـين الأقسـام داخـل المنظمـة الواحدة.

د- إعادة وصف المهام المطلوب تنفيذها في بعض الوظائف.

هـ- تطوير طرق سير الإجراءات الإدارية وتبسيطها.

و- وضع خطط تدريبية شاملة ومستمرة لتمكين جميع الموظفين.

ز- الإتجاه نحو اللامركزية وبناء فرق العمل.

ي- إضافة رؤى وقيم جديدة إلى الثقافة التنظيمية.

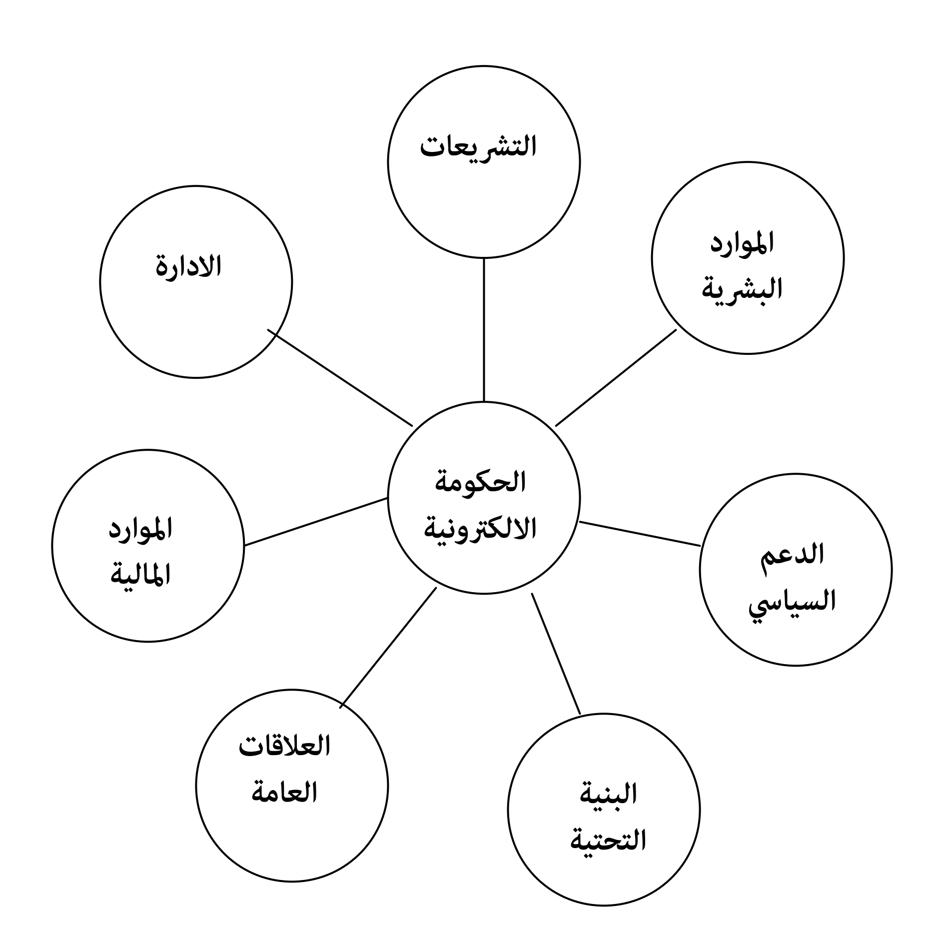
ثالثاً: مقومـات سياسـية: أي تـوفير دعـم سـياسي قـوي لمشرـوع الحكومـة الإلكترونية يسهم بشكل كبير في نجاحه واستمراريته.

رابعاً: مقومات قانونية: وهي استحداث التشرـيعات التـي تسـهل تطبيـق الحكومة الإلكترونية، وضـمان أمـن وسريـة المعلومـات، وتعـديل القـوانين والأنظمة القائمة التي تتعارض مع هذا النهج الجديد.

خامساً: متطلبات مالية: ولأن تطبيق مشروع الحكومة الالكترونية يتطلـب تكاليف مالية كبيرة لبناء البنية التحتية المناسـبة، أو لتـدريب العـاملين، أو لدعم أسعار الإتصالات، أو غيرها، لذلك يجب رصـد الأمـوال الكافيـة التـي تضمن تنفيذ هذا المشروع واستمراريته.

سادساً: المـوارد البشرـية: إن التحـول نحـو الحكومـة الإلكترونيـة يتطلـب توجيه التنظيمات نحـو اللامركزيـة، والتمكـين الإداري، وبنـاء فـرق العمـل وغيرها من المفاهيم الإدارية الحديثة، التـي تتطلـب وجـود عنصرـ بشرـي مؤهل ومدرب يمكن الاعـتماد عليـه في انجـاح هـذا المشرـوع. الأمـر الـذي يستوجب التنظيمات إيـلاء موضـوع المـوارد البشرـية فيهـا جـل اهتمامهـا وتعهـدها بالعنايـة والتـدريب والتعلـيم وفقـاً لـبرامج علميـة مدروسـة، وبخاصة في مجال تقنية المعلومات، وإعطـاء العـاملين الحريـة والمسـؤولية والصلاحية الكاملة في اتخـاذ القـرارات ذات العلاقـة بـأعمالهم ووظـائفهم واستثمار كافة قدراتهم وامكانياتهم لرفع مستوى الأداء الفردي والمؤسسي.

سابعاً: العلاقات العامة: فلا بد من وجـوب نشرـ الثقافـة الإلكترونيـة بـين المواطنين وتعـريفهم بتطبيقـات الحكومـة الإلكترونيـة وأهـدافها وعوامـل نجاحهـا وفوائـدها، وذلـك مـن خـلال وسـائل الإعـلام المختلفـة، ونشرـ الملصقات، وإقامة المحاضرات والندوات وغيرها، التي تسـهّل نجـاح تنفيـذ هذا المشروع وتَحدُّ من مقاومة التغيير.



شكل رقم (17)

مقومات وجود حكومة الكترونية

مراحل تطبيق الحكومة الإلكترونية: تمر عملية التحول نحو الحكومة الالكترونية بعدد من المراحل المتتابعة وبشكل تدرجي لضمان استيعاب المواطنين والعاملين لها والحد من مقاومتها. وهذه المراحل هي (أبو مغايض، 2004) ، (أبو سديرة، 2001)، (الشيخي، 2007):

1- مرحلة الوجود: وتعمد الحكومة فيها إلى ما يلي:

أ- بناء بوابة حكومية أساسية على الانترنت تُخصص لاستخدام الخدمات الحكومية بحيث تتوافر فيها كافة المعلومات والبيانات الخاصة بمتطلبات الحصول على تلك الخدمات التي يتوقع أن يحتاج إليها المستفيد.

ب- الإعلان عن بدء توفير الخدمات الكترونياً بوسائل الإعلام المختلفة.

2- مرحلة التفاعل: ويتم فيها تبادل المعلومات بين طالب الخدمة ومقدمها، ومن عناصر هذه المرحلة:

أ- إتاحة إمكانية ملء النماذج بعد طباعتها من شبكة الانترنت وقبولها لدى جهات تقديم الخدمة.

ب- توفير الخدمة الصوتية للخدمات الحكومية المسجلة على شبكة الانترنت وذلك باستخدام خط هاتفي يتيح للمستخدم التعرف على متطلبات إجراء الخدمة، والرسوم المطلوبة، والوقت المقرر لإنجاز الخدمة.

3- مرحلة التنفيذ: أي مرحلة تمكين الجمهور من تنفيذ بعض المعاملات الحكومية بشكل كلي أو جزئي.

4- **مرحلـة التكامـل:** وفيهـا تتكامـل الأعـمال الحكوميـة بتحقيـق الـربط الإلكتروني بين قواعد البيانات الحكومية لإتمام جميع المعاملات والخـدمات مباشرة وتوفيرها من موقع واحد- البوابة الإلكترونيـة-، وتصـنيفها بحسـب الحاجات وليس بحسب الإدارات وبأسلوب موحد في التعامل.

فوائد الحكومية الإلكترونيـة (Kaplan, 2002)، (ياسـين، 2005)، (رضـوان، 2001)، (العتيبي، 2004) :

تعتبر الحكومة الإلكترونية وسيلة تسـعى الحكومـة مـن خلالهـا إلى تذليل الصعاب التي قد تواجه المسـتفيدين مـن خـدماتها، ورفـع سـويتها. ومن أبرز فوائد تطبيق الحكومة الإلكترونية ما يلي:

1- سهولة الحصـول عـلى الخدمـة مـن خـلال شـبكات الإتصـالات في أي مكان وأي وقت دون الحاجة لمراجعة الإدارات الحكومية، مما يحقق راحة للمواطن وبخاصة ذوي الظروف الخاصة.

2- تحقيق طفرة هائلة في انسـياب البيانـات والمعلومـات بـين الحكومـة وطالبي الخدمة أو العكس بأقل كلفة وأعلى كفاءة وأسرع وقت.

3- انخفاض عدد الوثائق الورقية المستخدمة في إنجاز المعـاملات، حيـث تصبح الرسالة الإلكترونية الوثيقة الوحيدة المتاحة أمام الطـرفين، مـما يعجّل في خفض الكلفة وسرعة إنجازها.

4- وضـوح الأداء، الـذي يسـمح للمـواطن الوصـول إلى المعلومـات التـي تخصه أو يريد الإطلاع عليها بشـكل سريـع ودقيـق، فيتعـزز دوره في المشاركة في الرقابة والمساءلة (Wong and Welch, 2004).

5- الحد من الفساد الإداري حيث تحد أجهزة الحاسب والبرمجيـات مـن الواسطة والمحسوبية وغيرها من الممارسات غير الأخلاقية.

6- تحقيق التنسيق بين المنظمات الحكوميـة بعضـها بـبعض، مـن خـلال الانترنت وتبادل المعلومات بين الجهات الحكوميـة مـما يسـاعد عـلى سرعة الإجراءات.

7- تقديم الخدمات على مدار الساعة، طيلة أيام السنة مما يتيح خدمـة العملاء في غير ساعات العمل الرسمية، وتقديم ذات الخدمـة بشـكل جماعي ويسرّع الإنجاز.

8- ترشيد الانفاق الحكومي، بسـبب خفـض كلفـة الخـدمات الحكوميـة المتعلقة بطرق تقديمها وأساليب ايصالها.

سلبيات الحكومة الإلكترونية:

وقـد يصـاحب تطبيـق مفهـوم الحكومـة الإلكترونيـة العديـد مـن المثالب، ومن أبرزها:

1- ضعف النواحي الأمنية لـبعض تطبيقـات الحكومـة الإلكترونيـة، مـما يجعلها عرضة للإختراق.

2- التأثير السلبي على معـدلات التوظيـف في إدارات القطـاع العـام مـما يرفع من معدلات البطالة.

3- شعور الموظفين الحكـوميين بـالإغتراب والعزلـة وافتقـادهم العلاقـات الاجتماعية التي تنشأ في أماكن التجمع والعمل.

4- صعوبة مواكبة سرعة التغيير في تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات.

12

الفصل الثاني عشر
إعادة اختراع الحكومــة

لا يعنــي الاصــلاح الإداري مجــرّد اســتبدال أفــراد بآخرين، أو أجراءات بغيرهـا، أو قـانون بـآخر، وإنمـا يعني فكـر إداري حـديث وملائـم، وقيـادات إداريـة مؤمنةً بهذا الفكر تتبناه وتتحمس له.

علي لطفي
رئيس وزراء مصر الأسبق

الفصل الثاني عشر
إعادة اختراع الحكومـة

شهدت محاولات الإصلاح الإداري في العديـد مـن الـدول في أواخـر القـرن العشرين تحولاً مهماً يتمثل بإعطاء أولوية الإصلاح لعلاقة الإدارة العامة بـالمواطنين بتلبية حاجاتهم وتقديم أفضل الخدمات الممكنة لهم، باعتبار أن خـدمتهم هـي في النتيجــة الهــدف الأســاسي لكــل نظــام ديمقراطــي، وأنــه هــو الــذي يمــول نشاطات الدولة. فمن الطبيعي أن يتوقع منها تقديم الخدمات اللازمـة لـه بتجـرد وجودة.

وهنالك أسباب عديدة أدّت إلى هذا التحوّل الذي نشـهده في كثـير من الدول، ومن أهمهـا انتشـار الأنظمـة الديمقراطيـة، والإهـتمام المتزايـد بقضــايا حقــوق الإنســان في جميــع المجــالات السياســية والإقتصــادية والإجتماعية والإدارية، وإزدياد قدرة المواطنين من خلال مؤسسات المجتمع الأهـلي في التـأثير عـلى سياسـات الدولـة والإدارة، وتوجيههـا نحـو خدمـة الحاجات الحقيقية لهم.

ومن أسباب هذا التحول أيضاً، التوجه العالمي نحـو " الخصخصـة " الذي أُعتبر في كثير من الأحيان أنه الطريقة الفضلى لخدمة المواطن بشـكل فعّال وبأقل كلفة ممكنة. فإذا كانت الدولة تستعين بالقطاع الخاص لتأمين خـدمات أفضـل للمـواطن، فمـن البـديهي إذاً أن تتبـع نفـس السياسـة في مؤسساتها الحكومية بغية تحسين خدماتها له.

لجأت كثير من الدول[*] في محاولاتها لتحقيق الاصلاح في الإدارة العامة إلى تطبيق نماذج إصلاحية[**] تناسب بيئاتها مستوحاة من النموذج الإصلاحي الذي ناصرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الذي يشتمل على العناصر التالية (جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، 2008) :

- حكومة تركز على أدوارها الأساسية.
- إدارة تستند إلى النتائج.
- مراقبة وتقييم قوي للمخرجات والنتائج.
- قدر أكبر من الاستقلالية، والمساءلة للمديرين.
- حوافز مرتبطة بالأداء.
- التعامل مع المواطنين كمالكين ومستفيدين من الخدمة.
- شراكات قوية مع المستفيدين.
- أنظمة وتعليمات مرنة للموارد البشرية.
- نظام مشتريات عام يتصف بالشفافية.
- موازنات تستند على الأداء.

[*] من هذه الدول: بريطانيا، نيوزلندا، استراليا، هولندا، السويد، كندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

[**] من هذه النماذج: الإدارة العامة الجديدة (Hood, 1991)، أنموذج ما بعد البيروقراطية (Barzelay,1992)، أنموذج الإدارة العامة المبني على نظام السوق (Lan and Rosetnbloom, 1992)، أنموذج إعادة اختراع الحكومة (Osborne and Gaebler,1992)، أنموذج الخدمة العامة الحديثة (Denhardt and Denhardt, 2000) ، أنموذج إعادة اختراع الحكومة للقرن الواحد والعشرين (Rondinelli and cheema, 2003) .

ومن أبرز نماذج الإصلاح في القطاع العام ما يأتي:

1- أنمـوذج الإدارة العامـة الجديـدة New public Management (NPM):

وقـام بتطـوير هـذا النمـوذج في بريطانيـا الـدكتور كرسـتوفر هـود Christopher Hood عام 1989 (Laurence and Lynn, 2009) . الـذي حدد العناصر التالية لنموذجه (Hood, 1991):

1- الاحتراف بالإدارة.
2- معايير واضحة لقياس الأداء.
3- التأكيد على رقابة المخرجات.
4- تخصيص الموارد والمكافآت مرتبطةً بالأداء.
5- التحول نحو اللامركزية.
6- التنافسية.
7- التأكيد على أساليب القطاع الخاص في العمل.
8- المرونة العالية في عمليات التوظيف والتحفيز.
9- التركيز على الاقتصاد في استخدام الموارد.
10- الفصل بين السياسة وتقديم الخدمات.

2- أنموذج إعادة اختراع الحكومة Reinventing Government:

يعتبر مفهوم إعادة اختراع الحكومـة مـن المـداخل الهامـة في عمليـات الإصلاح الإداري وتحسين أداء المنظمات الحكومية في العصر الحديث، فقد تـم

تطوير هـذا النمـوذج في الولايـات المتحـدة الأمريكيـة* مـن قبـل البـاحثين ديفيد أسبورن وتد جيبلر عام 1993. إذ يؤكـدان عـلى أن الحكومـة تتغـيّر، وأن واجباتهـا تتطـور، وأن الإدارة الحكوميـة- مثـل إدارة القطـاع الخـاص- قادرة على التكيف مع روح العصر وإعادة تطـوير نفسـها مـن حـين لآخـر لتساير عصر المعلومات.

وتنطلـق فكـرة إعـادة اخـتراع الحكومـة مـن المبـادىء التاليـة (Osborne and Gaebler, 1992):

1- أن الحكومة ليسـت شراً لا بـد منـه كـما يتصـور الكثـيرون**، فهـي ضرورية وهامة لكل المجتمعات المتحضرة.

2- أن حكومة عصر الصناعة بمركزيتها وبيروقراطيتها التي تعمل بطرق روتينيـة لا تسـتطيع أن ترقـى إلى مسـتوى التحـديات والمتغـيرات السريعة التي تواكب عصر المعلومات.

3- أن العـاملين في الحكومـة ليسـوا هـم أسـاس المشـكلة المتمثلـة في تراجع الإنتاج والخدمات، إنمـا النظـام الإداري هـو السـبب. فكثـيراً ممـن يفشـلون في الإدارة الحكوميـة ينجحـون في القطـاع الخـاص. ويـرى إدوارد ديمـنج Edward Deming أن 85% مـن مشـاكل الإدارة هي ناجمة عن الأنظمة بينما 15% منها فقـط ناجمـة عـن الأفراد (الماضي،2009).

* طُوّر هذا الانموذج إبان حكم الرئيس الأمريكي الأسبق بيل كلنتون Bill Clinton الذي حكم خلال الفترة من 1993-2001 .

** وصف الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر James Eral Carter حكومته بالصخرة المناهضة للحكومة Anti Government Platform ، فهو يعتقد أنه لا توجد مشاكل تحلها الحكومة، بـل المشـكلة تتمثـل في الحكومة نفسها. ومن ثم فلا بُد من تقليص دورها. وكان حكمة في الفترة من 1977-1981 .

4- أن المشكلات التي يواجهها القطاع العام في العصر الحاضر، ليست بسبب الإدارة الليبرالية ولا بسبب الإدارة المحافظة، بل هي بسبب افتقاد تلك الإدارة للفعالية.

5- إن نجاح أي حكومة في مسعاها للتطور لا يتأثر إلاّ من خلال هدفها الأسمى المتمثل في العدالة وتكافؤ الفرص.

ويقوم أنموذج إعادة اختراع الحكومة على الأسس التالية (اسبورن وجيبلر، 1994)، (ساعاتي،1999):

1- حكومة مساندة: تعمل الإدارة على توجيه ومساندة الجهود غير الحكومية لتقديم الخدمات من خلال منظمات المجتمع المحلي لاعتقادها بأنها أكثر التزاماً تجاه مواطنيها، وأكثر معرفة بمشكلاتها المحلية، وأكثر مرونة وفعالية في العمل. فهي تدير الدفة ولا تجدف*، فبدلاً من القاء جميع المشكلات على كاهل المنظمات الحكومية، يمكن منح المجتمع السلطة الكافية ليحل مشاكله بنفسه.

2- حكومة منافسة: تستطيع المنافسة ليس فقط فيما بينها وبين القطاع الخاص بل والمنافسة يضاً مع القطاع العام. فالمنافسةتخفض التكاليف،وترغم المحتكرين على الإستجابة طلبات العملاء ، وتشجع التطوير والإبداع ، وترفع الروح

* يرى (Denhardt and Denhardt, 2000) في أنموذجهما The New Public Service: Serving Rather than Steering أن على الحكومة تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق مطالبهم بطرق مبتكرة تتميز بالفاعلية، وبناء أواصر الثقة معهم ووضع مصالحهم قبل مصالح المستثمرين بدلاً من إدارة الدفة ومحاولة التحكم أو توجيه المجتمع.

المعنوية لموظفي الحكومة. وفي الإدارات التي لا منافسة فيها مثل خدمات الأمن وغيرها يمكن خلق نوع من المنافسة النفسية أو السلوكية في الأداء من خلال المقارنة مع الإدارات الأخرى ومنح حوافز مادية ومعنوية للإدارات التي تحقق أفضل النتائج (Osborne and plastrik, 1997).

3- حكومة ذات رسالة: تعني الرسالة التركيز على الغرض الأساسي، ووضع الأهداف للوحدة الحكومية بحيث تكون مكتوبة واضحة وموجزة.

إن الحكومة الموجهة برسالة تعتبر أكثر كفاءة وفعالية ومرونة من الحكومات التي تعمل بموجب أنظمة جامدة.

4- حكومة تدار بالنتائج: أي التركيز على المخرجات الملموسة وقياس مدى مساهمة المخرجات في تحقيق النتائج المطلوبة.

5- حكومة يسيرها عملاؤها: العمل على تحقيق احتياجات العملاء وتلبية رغباتهم والاستماع لهم عبر وسائل الإتصال المختلفة ومعاملتهم كأصدقاء. إن المنظمات المسيّرة بالعميل تحقق نتائج هامة، فهي ترغم مقدمي الخدمات على الاهتمام بالعملاء، وتؤدي إلى الابتكار والتطوير، وخفض التكاليف، وإلى مزيد من العدالة والمساواة والشفافية. ومن المداخل الهامة التي تدفع المنظمات الحكومية للتركيز على العميل مدخل الجودة بنظرة العميل، وفيه يتم وضع معايير لجودة الخدمة المقدمة ثم مكافأة المنظمات التي تصل لأفضل هذه المعايير (أسبورن وبلاستريك، 1997).

6- حكومة تعمل بعقلية رجال الأعمال: يمكن للمنظمات الحكومية التي تعمل بعقلية رجال الأعمال تحقيق إيرادات تفوق نفقاتها إن أمكنها استثمار ما

لـيـدها مـن مـوارد. ويتطلـب ذلـك جعـل الموظـف الحكـومي يفكـر بطريقة رجل الأعمال، وتحديد التكاليف الحقيقية للخدمات.

7- حكومة النظرة المستقبلية: حكومة تتطلع إلى المستقبل والإسـتعداد لـه، مـما يتطلـب إيـلاء التخطـيط الاسـتراتيجي- طويـل الأجـل – أهميـة خاصة.

8- حكومة لا مركزية: تعتبر اللامركزية ضرورة عصرية، ويستلزم هذا تحول الجهـاز الحكـومي مـن البنيـة الهرميـة إلى هيكـل المشـاركة وعمـل الفريـق، وتوسـيع نطـاق التعـاون، وإيجـاد مؤسسـات ذات الهياكـل التنظيميه قليلة الطبقات.

9- حكومـة يحركهـا السـوق: باسـتخدام وسـائل متنوعـة مثـل: الضرـائب والرسوم وسـن التشرـيعات التـي تـتلاءم مـع احتياجـات السـوق. ولا توجد سوق خالية من التـدخل الحكـومي، فالسـوق الوحيـدة الحـرة هي السوق السوداء، والحرية المطلقة تعني الفوضى.

إن تبني أنموذج اعادة اختراع الحكومـة لا يعنـي إلغـاء دور الحكومـة، وإنما هو محاولة جادة لتطـوير أداء الإدارة العامـة مـن أجـل تحقيـق التنميـة الشاملة في المجتمع.

3- أنموذج تميز الأداء الحكومي:

لقد طُوِّر هذا النموذج من قبل جائزة الملـك عبـد الله الثـاني لتميـز الأداء الحكومي والشفافية بهـدف اصـلاح الإدارة العامـة في الأردن ويقـوم النموذج على ثلاثة أسس رئيسة تشكل أفضـل الممارسـات الحكوميـة (كـما تجسـدها معـايير جـائزة الملـك عبـد الله الثـاني لتميـز الأداء الحكـومي والشفافية). وهذه الأسس هـي (جـائزة الملـك عبـد الله الثـاني لتميـز الأداء الحكومي والشفافية، 2008):

1. حكومة تركز على متلقي الخدمة:

يقع على عاتق الحكومة الاهـتمام بشـكل أسـاسي بمتلقـي الخدمـة باعتبارهم المستفيدين النهائيين من الحكومة مما يتطلب من الحكومة مـا يلي:

1- أن تصغي إليهم وأن تأخذ باقتراحاتهم لدى وضع سياسـاتها العامـة وتنفيذها.

2- ضرورة معاملتهم كمسـتفيدين ومشـاركين في العمليـات الحكوميـة (كناخبين ودافعـي ضرائـب)، إضـافة إلى كـونهم متلقـين للخـدمات التي تقدمها الحكومة لهم.

فالمواطنون يستحقون الحصول عـلى قيمـة لقـاء مـا يدفعونـه مـن ضرائب. كما يستحقون أن تتـاح لهـم الخـدمات الحكوميـة بشـكل فعّـال، والحصـول عـلى وصـف واضـح للقـرارات والسياسـات التـي تضعها الحكومة وتنفذها، مع إتاحة الفرصة لهم للتعبير عن آرائهم حيال القرارات التي يتم اتخاذها.

3- تقليص التسلسل الإداري الوظيفي والحد من البيروقراطية والتركيـز على موظفي الخط الأول الـذين يتعـاملون مبـاشرة مـع الجمهـور، والتأكد مـن أن هـؤلاء المـوظفين قـد تلقـوا تـدريباً جيـداً ومناسـباً وبالتالي المحافظة عليهم وإشراكهم في عمليـة صـنع القـرارات عـلى كافة المستويات لتحسين فعالية أداء المؤسسات.

4- الاعتماد على الحكومة الإلكترونية من خلال تقديم خـدمات حكوميـة تتمتع بالشفافية ويَسهُل الوصول إليها عبر شبكة الإنترنـت. فالحكومـة الالكترونية تركز على متلقي الخدمةواستخدام شبكةالإنترنت لتمكينهم

والسماح لهم بالوصول إلى الخدمات وطلـب المعلومـات الجـاهزة لتلبية طلباتهم، أو فهم الإجراءات الحكومية عندما يحتاجون إليها، وليس فقط عندما تريد الحكومة أن تزودهم بها. فالتطبيق الفاعل لتقنية المعلومات يمكنه تحسين أداء المؤسسة من خلال تيسير سبل الوصول إلى المعلومات العامة، وتقليل الإزدواجية، وتنسيق الجهـود وتكاملها مع المؤسسات الأخرى.

5- التشاور المستمر مع متلقي الخدمة: إن تحديد أسلوب التحاور مع المستفيدين وإدامته أمر ضروري لتلبية احتياجات متلقـي الخدمـة وتوقعاتهم. لذا يجب أن يصـبح رضى متلقـي الخدمـة والمعلومـات والتغذية الراجعة أساساً لتحسين الطريقة التي تنفذ بها المؤسسـات مسؤولياتها.

وإذا مـا أرادت المؤسسـات أن تنشىـء حكومـة فاعلـة تركـز عـلى متلقـي الخدمة وتدعم ثقافة التميز، فإن عليها أن تركـز عـلى حاجـات والتزامـات عدة أطراف، وهم:

- **متلقو الخدمة**: وهذا يتطلب تدخلاً سريعـاً للخـدمات الشـاملة السريعة إما عبر الإنترنت أو عن طريق موظفين مؤهلين لـديهم السلطة لاتخاذ القرار.
- **قطـاع الأعــمال**: وهــذا يتطلــب وضــوح القــوانين والأنظمــة والسجلات والفـرص، إضـافة إلى إشراك المسـتفيدين في مناقشـة القضايا التنظيمية أو السياسات التي لها تأثير عليهم.
- **المستثمر**: ويتطلب ذلك الاستمرارية والشفافية والوعي بالفرص المتاحة.

- **العلاقات ما بين المؤسسات الحكومية**: حيث تتطلب اتصالاً فاعلاً بين المؤسسات حول الأهداف المشتركة والمجالات التي يحتاجون فيها إلى التفاعل مع نفس جمهور متلقي الخدمة.
- **التنسيق ضمن المؤسسة الواحدة**: وهذا يتطلب تنسيقاً مستمراً للوظائف بهدف الحصول على خدمات وقرارات سريعة.

وفيما يلي نماذج من الطريقة التي تعكس مفهوم "التركيز على متلقي الخدمة" في كل معيار من المعايير الخمسة التالية لجائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية:

- **القيادة**: إن القيادة التي تركز على متلقي الخدمة تعمل على وضع الأهداف والخطط والاستراتيجيات الخاصة بالمؤسسة التي ستفضي في النهاية إلى مصلحة متلقي الخدمة، حيث تكون نشاطات المؤسسة موجهة في هذا الاتجاه.
- **الأفراد**: أي وجود موارد بشرية تركز على متلقي الخدمة، وتأهيل موظفي الحكومة الذين يتعاملون مباشرة مع الجمهور للاستجابة لاحتياجات المتعاملين مع المؤسسة بسرعة وانتظام.
- **المعرفة**: تشمل المعرفة التي تركز على متلقي الخدمة توفير سبل الوصول إلى الخدمات الحكومية والأنظمة والسياسات.
- **العمليات**: وتضمن العمليات التي تركز على متلقي الخدمة التسهيل على المستفيدين من الخدمات الحكومية في التفاعل بكفاءة وفعالية مع الوظائف الحكومية.

- **المالية**: وهذا يتطلب التمويل الذي يركـز عـلى متلقـي الخدمـة، وتخفيض نفقات القطاع العام، وإنفاق الأمـوال المحـدودة التـي يقدمها دافعوا الضرائب بحكمة.

2. حكومة تركز على تحقيق النتائج:

وهذا يتطلب من المؤسسات الحكومية التركيز على تحقيق أهـداف ملموسة، والعمل على تحسين الأداء الحكومي، وتقليل التكاليف. وتتطلـب فهماً واضحاً لرسالة المؤسسة ورؤيتها وقيمها وتوحيـد أهـدافها المؤسسـية، والاستفادة القصوى من الموارد لتحقيق الأهداف المعلنـة، وترجمـة الرؤيـة إلى حقيقة واقعية.

وتؤكـد الحكومــة الهادفــة إلى تحقيــق النتــائج عــلى المخرجــات الملموسة، فتقيس مساهمة هذه المخرجـات في تحقيـق النتـائج المطلوبـة، كما تتطلب منهجاً شاملاً يركز على تحقيق الأهـداف المؤسسـية باسـتخدام مقاييس أداء واضـحة وتقـارير تسـاعد الإدارة والمسـؤولين والجمهـور عـلى تقييم مدى نجاح المؤسسة في تحقيق رسالتها.

ويمكن للحكومة أن تأخذ أشكالاً متعددة لتحقيـق النتـائج. فعـلاوة على وضع المعايير للأداء الحكومي والمحافظة عليها، فإنها بحاجة إلى عملية تستخدم بواسطتها المعلومات للحصول على أعـلى قيمـة ممكنـة منهـا. إن الحكومة الهادفة إلى تحقيق النتائج تتطلب ما يلي:

- تحديد أهداف أو نتائج كبيرة يحرص متلقو الخدمة عليها.
- وضع مقاييس للأداء لتحقيق تلك الأهداف الكبيرة.
- قياس مدى التقدم تجاه نفسها وتجاه الآخرين.

- إجراء مسوحات حول آراء متلقي الخدمة كجزء من نظام القياس لديها للتعرف على مستوى رضاهم.
- إشراك المستفيدين من خلال الشراكات في الأداء.
- طلب الحصول على موارد مالية للتركيز على النتائج من خلال وضع موازنة تستند إلى النتائج.
- ربط أنظمة شؤون الموظفين بالنتائج من خلال اتفاقيات وأنظمة رواتب مرتبطة بالأداء.
- تقييم البرامج من خلال التدقيق على مستوى الأداء.
- استخدام النتائج لإحداث تحسينات مستمرة.
- تشجيع الموظفين على إيجاد طرق للتقليل من التكرار غير المبرر، وتنسيق الجهود والترويج لعملية التحول وتحسين الحس الوظيفي.
- البحث عن توازن صحي بين العمل والحياة الخاصة، وهو أمر حيوي لتوفير بيئة عمل منتجة ومبدعة.
- تشجيع الاتصالات المفتوحة وتبادل المعلومات داخل المؤسسة.
- منح الموظفين قدراً مناسباً من الاستقلال الذاتي لتطوير أنفسهم وتقديم نتائج فاعلة.
- التقييم المستمر لأداء الوحدات الإدارية من حيث المخرجات المتحققة.

فيما يلي نماذج عن الطريقة التي تعكس مفهوم "حكومة تركز عـلى تحقيق النتائج" في كل معيار من المعايير الخمسة التالية لجائزة الملك عبـد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية:

- **القيادة**: تعني القيادة الموجهة نحو تحقيـق النتـائج اتخـاذ قـرارات حول النتائج الأساسية التي تعتزم المؤسسة التركيز على تحقيقها.
- **الأفراد**: حيث تتطلب الموارد البشرية الموجهة نحـو تحقيـق النتـائج تأهيـل المـوظفين ووضـعهم أمـام مسـؤولياتهم لتحقيـق أهـداف محددة سلفاً.
- **المعرفـة**: وتركـز إدارة المعرفـة الموجهـة نحـو تحقيـق النتـائج عـلى اكتسـاب المعرفـة المؤسسـية، وعـلى توفيرهـا في الوقـت والمكـان المناسبين للإفادة منها في تحسين عملية اتخاذ القرار.
- **العمليات**: تنظم العمليات الموجهة نحو تحقيق النتـائج الإجـراءات المتعلقة بزيادة الكفاءة. وتخضـع الإجـراءات البيروقراطيـة لفحـص دقيق وصارم يهدف إلى التعرف على العائد مقابل الكلفة.
- **الماليـة**: ويهـدف التمويـل الموجـه نحـو تحقيـق النتـائج إلى زيـادة الموارد المتاحة لمبادرات تهدف إلى تحقيق النتائج المرجوة واستبعاد المبادرات الأقل نجاحاً.

3. حكومة ذات شفافية :

تعنـي الشـفافية مـنح جميـع المعنيـين الفرصـة الكافيـة للإطـلاع والتعرف على المعلومات والقرارات ذات العلاقـة، متضـمنة مـبررات اتخـاذ الجهات المسؤولة لها والنتائج المترتبة عليها.

والشفافية عنصر أساسي للمساءلة حيث يطالب متلقو الخدمة بنتائج متزايدة من موظفي الخدمة المدنية والمؤسسات الحكومية. وهي تدور حول مبادىء الحقوق العامة والتزامات الحكومة.

- **الحقوق العامة**: فالجمهور هو الذي يمتلك الحكومة، ولذا فإن أية معلومات حكومية يقدمها موظفو الحكومة أو يجمعونها لحساب الحكومة كجزء من واجباتهم الرسمية، وبغض النظر عن الصيغة التي تنشر بها، يجب أن تتوافر للجمهور، إلا إذا نصت القوانين صراحةً على حجبها عنهم، ذلك أن من حق الجمهور الحصول على هذه المعلومات. وهذا الحق عنصر أساسي لضمان حصول الجمهور على الفرصة لمراقبة سلسلة الأنشطة الحكومية والمشاركة فيها.

- **التزامات الحكومة**: الحكومة ملزمة بتوفير بيانات موثوقة وصادقة وزمنية. وينبغي عليها ألا تسمح فقط بتوفيرها بل تعمل أيضاً على تشجيع المشاركة العامة في العملية الديمقراطية عن طريق الترويج باستخدام المعلومات الرسمية من خلال جهود نشر نشطة. كما أن الحكومة ملزمة بضمان المحافظة على المعلومات الرسمية للأجيال القادمة.

أ. الشفافية المالية :

- **تقييم البرامج:** إن توفير سبل الوصول إلى المعلومات حول برامج الحكومة وأداء المؤسسات الحكومية أمر بالغ الأهمية. فلا يمكن تطبيق المساءلة إلا إذا عرف الجمهور ما هي الفوائد التي يقدمها البرنامج أو الدائرة. وإن المواطنين بصفتهم دافعي ضرائب فهم "المالكون" الشرعيون للحكومة ولهم

الحق في معرفة طرق إنفاق هذه الضرائب وأوجه صرفها. كما وأن كلفة البرنامج لتغطية إنجازاته هي عنصر حاسم لقياس نجاح البرنامج أو فشله. والبرامج التي تشتمل على مؤشرات مناسبة لقياس النتائج تتيح إجراء عملية محاسبية شفافة للكلفة، الأمر الذي يمكن المواطنين وصانعي القرار في الحكومة من تفحص برامج الحكومة بشكل دقيق.

وإذا ما تسلحت الحكومة بالمؤشرات الملائمة لقياس النتائج والمعلومات الدقيقة حول كلفة البرامج، فإنها ستكون قادرة على اتخاذ أفضل أوجه قرارات الإنفاق في ظل الموارد الشحيحة، وسيكون للمواطنين والمستفيدين رأيهم في هذه القرارات. والمحصلة النهائية هي أن صانعي القرار سيكونون قادرين على تمويل البرامج والاستراتيجيات الفاعلة، واستبعاد البرامج التي تفتقر إلى الكفاءة والفعالية. فبدون الشفافية المالية الكاملة تكون تقييمات البرامج في الغالب غير دقيقة، بل تكون أدنى من المتوقع المأمول.

ب. شفافية العمليات :

- **الخدمات الحكومية:** ينبغي أن تكون سبل الوصول إلى الخدمات الحكومية واضحة وشفافة للمواطنين والمستثمرين، بحيث لا يضطر المستثمرون لسلوك طريق متعرج من خلال الروتين الحكومي أثناء عملية تسجيل مشاريعهم واستثمار الأموال ودفع عجلة النمو الاقتصادي. وبالمثل يجب أن تكون كافة الخدمات التي تقدمها الحكومة كفؤة من خلال عمليات واضحة منسقة بين جميع المسؤولين الذين يتولون إدارة الخدمات، وللجمهور الذي يلمس نتائج هذه الخدمات.

- **القرارات التنظيميـة والسياسـات:** إن الشـفافية في اتخـاذ القـرارات التنظيميـة وتلـك المتعلقـة بالسياسـات ضروريـة لتعزيـز الكفـاءة الاقتصادية والنمو والتنافسية. والمعلومات الشفافة الواضحة حـول القوانين والسياسات والبرامج وتخصيص الموارد تمكن القطاع الخاص من اتخاذ قـرارات اقتصـادية سـليمة وطويلـة الأمـد، كـما أن تـوفر معلومات رسـمية يسـاعد عـلى زيـادة تـوافر المعرفـة فـيما يتعلـق بالقضايا التنظيمية والتنموية والسياسـات – لـيس ذلـك في أوسـاط الباحثين والمؤسسات الأكاديميـة فحسـب- بـل وفي أوسـاط القطـاع الخاص والجمهـور. إن الالتـزام بعمليـة شـفافة في اتخـاذ القـرارات يشجع الحـوار البنـاء والـواعي بـين الحكومـة والمسـتفيدين، وهـذا بدوره يساعد على بناء إجماع حول تصـميم السياسـات والأهـداف، ويضمن تدخلات حكومية مدروسة تحظى بدعم قاعدة جماهيريـة عريضة صلبة. لذا فإن الشفافية الحكوميـة عنصرـ أسـاسي في خلـق بيئة مواتية لنمو اقتصادي مطرد يقوده القطاع الخاص.
- **المشتريات:** يجب على الحكومة أن تضـمن شراء كميـات كبـيرة مـن البضائع والخدمات لتنفيذ أنشطتها. فالحكومات في مختلـف أنحـاء العالم تقوم بتنظيم عملياتها وأنشـطتها بشـكل متزايـد، مـع التركيـز على القيام بالوظائف الأساسية، والتعاقد مع القطـاع الخـاص الـذي يمكن أن يقدم الخدمات الحكوميـة الأخـرى بطريقـة أكـثر فاعليـة. وإذا ما أريد تهيئة ساحة مستوية لمختلـف الفعاليـات الاقتصـادية، وتشجيع المنافسة بين موردين محتملين فإن من الضرـوري أن تنفـذ المؤسسات الحكومية المشتريات بطريقة عادلة وشفافة.

إن الشفافية المالية وشفافية العمليات هما عنصران أساسيان لمؤسسات حكومية تتمتع بشفافية كاملة. والشفافية المالية تساعد على تقييم البرامج وتعمـل كـرادع للفسـاد. أمـا شـفافية العمليـات الحكوميـة فهـي ضرورة أساسية لتقديم خدمات حكومية فاعلة واتخاذ قرارات واعية حـول الأمـور التنظيميـة وإقـرار السياسـات وضـمان النظـام الواضـح العـادل لمشـتريات الحكومة.

وفيما يلي نماذج عن الطريقة التي تنعكس فيها ركيزة "الشفافية" عـلى كل معيار من المعايير الخمسة التالية لجـائزة الملـك عبـد الله الثـاني لتميـز الأداء الحكومي والشفافية:

- **القيادة:** القيـادة التـي تتمتـع بالشـفافية تعنـي اتصـالات منتظمـة ومفتوحـة وأمينـة مـع المسـتفيدين المتعـاملين مـع المؤسسـة ومـع الجمهور بشكل عام.
- **الأفراد:** وجود مـوارد بشرـية تسـتفيد مـن الشـفافية يعنـي إيجـاد توقعات واضحة عن أداء الموظفين وتقديم تغذية راجعـة منتظمـة لهم عن أدائهم، وترقية الموظفين استناداً إلى استحقاقهم فقط.
- **المعرفة:** تشمل الحصول عـلى المعلومـات وتبادلهـا عـلى المسـتويين الداخلي والخارجي.
- **العمليات:** الشفافية في العمليات وذلك عن طريق تـوفير إجـراءات واضحة للموظفين ومتلقي الخدمة تسـمح بـإجراء تـدقيق للمـوارد التي يتم تخصيصها.

- **الماليـة:** تخصـيص المـوارد بطريقـة شـفافة يُمكِّـن صـنّاع القـرار في الحكومة من اتخاذ قرارات مدروسة حول تخصيص الموارد، وتسمح للمواطنين بالإطلاع عـن كثـب عـلى التعامـل الحكـومي مـع أمـوال الضرائب التي يدفعونها.

إن الإدارة الحكومية - مثل القطاع الخـاص- لا بـد أن تكـون قـادرة على التكيف مع روح العصر، وأن تكون أكثر كفاءة وفعاليـة وانفتاحـاً، وأن تتصف بالقدرة على التطور والإنتاجية والمنافسة وإعادة تجديد نفسها من وقت إلى آخـر. فقـد أثبتـت الدراسـات الميدانيـة أن المـواطنين يرغبـون في وجود مؤسسات تابعة للدولـة تتسـم بالديمقراطيـة والكفـاءة في اسـتخدام الموارد العامة، كما تتسم بالفعالية في توفير السلع العامـة. ويرغبـون في أن تتصرف الحكومة كعامل محفز اجتماعي واقتصادي قادر على كفالة توزيع الفـرص بشـكل عـادل وتحقيـق إدارة مسـتدامة للمـوارد والاسـتفادة مـن الفرص بشكل عادل في كافة النـواحي السياسـية والاقتصـادية والاجتماعيـة والثقافية (UNDP, 2001).

معجم المصطلحات

Glossary of Terms

الإدارة: Management

وهي إنجاز أهداف المنظمة بأسلوب يتميز بالكفاءة والفاعلية من خلال التخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة للموارد التنظيمية.

الإدارة العامة: Public Administration

وهي تنسيق المجهودات الفردية والجماعية لتنفيذ السياسة العامة للدولة.

إدارة الأعمال: Business Administration

النشاط الإداري في المشاريع الصناعية والتجارية في القطاع الخاص.

المنظمة: Organization

وهي عبارة عن مجموعة أفراد يعملون معاً لتحقيق هدف محدد.

منظمة بيروقراطية: Bureaucratic Organization

وهي المنظمة العظيمة في وفرة معداتها وكثرة عامليها التي تقدم خدمات متخصصة مستلزمة قواعد الإدارة العلمية وملزمة أفرادها بالطابع الرسمي والتعليمات المكتوبة.

البيروقراطي: Bureaucrat

وهو عضو المنظمة البيروقراطية المتأثر بمميزات البيروقراطية في نشاطه الوظيفي.

موظف عام: Public Administrator

وهو الموظف الذي يساهم في تنفيذ السياسة العامة للدولة ويعمل في بعض دوائرها أو مؤسساتها أو مرافقها العامة لخدمة الجمهور.

القطاع العام: Public Sector

تدخل الدولة لتنفيذ وإدارة المشاريع الإنتاجية والخدمية في المجتمع.

الصالح العام: Public Interest

مجموعة الأفكار والنشاطات والخدمات والمشاريع ذات النتائج المفيدة لمعظم المواطنين في الدولة.

الشخصية المعنوية: Independent Identity

مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين أو مجموعة من الأموال تخصص لغرض معين ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للإنسان.

الإدارة الإستراتيجية: Strategic Management

عملية تقوم من خلالها الإدارة بتحديد الأهداف على المدى البعيد وتطوير سياسات لإنجاز هذه الأهداف ضمن المعطيات الداخلية والخارجية للتنظيم.

المركزية الإدارية: Centralization

تركز النشاط الإداري بيد السلطة المركزية التي يشمل اختصاصها على كافة أنشطة الدولة فتقوم الحكومة في المركز أو فروعها في بقية المناطق بإنجاز كافة الوظائف والمهمات.

المركزية المتشددة: Concentration

ومعناها حصر جميع النشاطات الإدارية بالإدارة المركزية، وعدم السماح لفروعها في الأقاليم بالانفراد في اتخاذ القرارات والبت فيها.

المركزية المعتدلة: Deconcentration

توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين فروعها في مناطق الدولة، وذلك بتفويض الموظفين الممثلين للوزارات أو الدوائر المركزية في أقاليم الدولة صلاحية اتخاذ بعض القرارات، والبت في بعض الأمور الإدارية.

اللامركزية الإدارية: Administrative Decentralization

توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وبين شخصيات معنوية عامة في الدولة - محلية أو مرفقية - تباشر وظيفتها بإشراف السلطة المركزية.

اللامركزية الإقليمية Regional Decentralization أو الإدارة المحلية: Local Administration

توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطها بإشراف الحكومة المركزية.

اللامركزية الوظيفية: Functional Decentralization أو المؤسسات العامة: Public Corporation

أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة من خلال هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إدارياً ومالياً وفنياً ولكنها تعمل تحت إشراف السلطة المركزية.

الاستقلال المالي: Financial Independence

أن يكون للمؤسسة العامة مواردها المالية الخاصة بها واختيار الأسلوب الأنسب لاستغلال هذه الموارد.

الاستقلال الإداري: Administrative Independence

حق الإدارة في المؤسسة العامة باتخاذ القرارات التي تؤدي إلى تنفيذ الخطط والأهداف المحددة للمؤسسة بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية.

التأميم: Nationalization

نزع ملكية القطاع الخاص سواء محلياً أو أجنبياً لاعتبارات عديدة من أجل تحقيق المصلحة العامة.

المساعدات الحكومية: Government Aid

مبالغ نقدية تقدمها الحكومة المركزية للمؤسسات العامة أو الادارات المحلية من أجل مساعدتها على تغطية جزء من نفقاتها.

التبرعات: Donation

وهي مبالغ مالية أو عينية يقدمها المواطنون أو تنظيمات خاصة مساهمة منهم في تعزيز موارد المؤسسات العامة أو الادارات المحلية.

الرقابة: Control

ضمان سير العمل وفقاً لما خطط له من خلال مقارنة النتائج الفعلية مع المعايير التي تم تحديدها مسبقاً بهدف كشف الانحرافات إن وجدت وتصويبها، ثم محاسبة ومساءلة المتسببين في تلك الانحرافات.

الرقابة الرئاسية: Administrative Supervision

هـي الرقابـة التـي يمارسـها الرؤسـاء الإداريـون في المـنظمات عـلى مرؤوسـيهم وعـلى الأعـمال التـي يقومـون بهـا مـن أجـل ضـبط وكشـف الانحرافات وتصويبها ومساءلة مرتكبيها.

الوصاية الإدارية: Trusteeship

وهي مجموعة السلطات الممنوحة للإدارة المركزية بموجب القـانون للقيام بالإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها من أجـل المصـلحة العامة.

الرقابة الشعبية: Popular Control

رقابة الجمهور على نشاط الإدارة العامة بطرق مختلفة.

القيادة: Leadership

القدرة على التأثير في سلوك الآخـرين مـن أجـل تحقيـق الأهـداف، وتعني القدرة والرؤية المستقبلية في كيفية تنسيق جهود الأفراد وتوجيههم وحفزهم على العمل لتحقيق أهداف المنظمة.

الإبداع الإداري: Administrative Innovation

تقديم منـتج جديـد عـلى شـكل سـلعة أو خدمـة تسـهم في إشـباع حاجات الناس.

الدمج التنظيمي: Organizational Integration

دمج مؤسستين أو أكثر تمارس نشاطاً مماثلاً في مؤسسة واحـدة مـن أجل تحقيق الأهداف بأعلى درجات الكفاءة والفعالية.

التخاصية: Privatization

عملية منهجية منظمة مستمرة مدعومة بإرادة سياسية قوية تهدف إلى تهيئة البيئة الداعمة لتحقيق نمو اقتصادي مستدام من خلال إعادة توزيع الأدوار بين القطاعين العام والخاص بحيث تتفرغ الحكومة لمهماتها الأساسية في رسم السياسات العامة والرقابة والتنظيم بينما تتسع دائرة نشاط القطاع الخاص لتشمل مشاريع القطاع العام التي يمكن أن تدار على أسس تجارية ومالية.

الاستبدال: Replacement

إجراء سلبي تتخلى بموجبه الحكومة بالتدريج عن المشروعات العامة للقطاع الخاص من أجل تطوير السوق ليلبي حاجات الجمهور.

الاستبدال بالانكماش: Displacement by Default

عندما ينمو دور القطاع الخاص ويتقلص دور الدولة نتيجة عجز القطاع العام من ناحية وإدراك القطاع الخاص حجم الطلب على السلع أو الخدمات المعينة.

الاستبدال بالانسحاب: Displacement by Withdrawal

عندما يكون أحجام القطاع العام عن التدخل في النشاط الاقتصادي مقصوداً ومخططاً له. ويتم ذلك بإغلاق المؤسسات المتعثرة أو إلغاء المعونات المقدمة لها وتشجيع القطاع الخاص على التوسع في ذلك الحقل.

التفويض: Delegation

قيام الدولة بتفويض القطاع الخاص إنتاج سلع أو تقديم خدمات معينة بشكل جزئي أو كلي، مع احتفاظ الدولة بحقها في الإشراف والرقابة والمساءلة.

الاستغناء عن طريق التصفية: Divestment by liquidation

إنهاء ملكية الدولة لبعض مشروعاتها ذات الأداء الضعيف عن طريق بيع الأصول.

مرافق عامة: Public Utilities

نشاط تباشره سلطة عامة للوفاء بحاجة ذات نفع عام.

الأداء: Performance

وهو مدى قيام الأفراد أو المنظمات بمسؤولياتهم واستخدام المصادر المتاحة بأفضل صورة ممكنة.

المرونة: Flexibility

قدرة المنظمة على مواجهة الظروف المتغيرة والتأقلم معها إيجابياً.

الكفاءة: Efficiency

العمليات التي يقوم فيها التنظيم بتحقيق الحد الأعلى من الأهداف باستخدام الحد الأدنى من الموارد.

الفاعلية: Effectiveness

مدى تحقيق التنظيم لأهدافه من خلال الموارد المتوافرة.

المناخ التنظيمي: Organizational Climate

البيئة الداخلية - مادية وغير مادية - التي يعمل الفرد في إطارها.

الموازنة: Budget

خطة النشاط المالي المتوقع خلال فترة زمنية محددة - سنة في الغالب - تتضمن الأهداف والنشاطات والإيرادات والنفقات.

النفقات الجارية: Current Expenditures

النفقات التي تصرف دورياً أو يتم استهلاكها خلال سنة مالية معينة مثل الرواتب والأجور والخدمات المختلفة.

النفقات الرأسمالية: Capital Expenditures

النفقات المدفوعة لأغراض الاستثمار في مشاريع ذات أجل طويل نسبياً وتتصف بأنها غير متكررة بصورة منتظمة كشراء الأبنية والأجهزة والمعدات.

الكساد الاقتصادي: Depression

الانخفاض الحاد في النشاطات الاقتصادية والتجارية لفترة طويلة نسبياً. وتتميز هذه الحالة بانخفاض كبير في معدل العمالة والتوظيف وفي معدل الدخل القومي والفردي مقارنة بالمستوى الاحتمالي الممكن.

التضخم: Inflation

ارتفاع عام مضطرد في مستوى أسعار المواد المختلفة.

الشفافية: Transparency

إنجاز الأعمال في المنظمات بطرق تتسم بالوضوح والصراحة في جميع الإجراءات التي تلزم لإنجازها من قبل الموظف الذي يقوم بها أمام الجمهور، ودون إخفاء الحقائق أو المعلومات.

وظيفة: Position

مركز أو منصب مدني يشغله موظف عليه واجبات ومسؤوليات معينة وذو مواصفات ومؤهلات محددة.

تصنيف الوظائف: Position Classification

ترتيب الوظائف في مجموعات معينة على أساس تشابهها في المؤهلات والواجبات والحقوق والمسؤوليات.

التوازن التنظيمي: organizational Equilibrium

مبدأ الانسجام بين الموظف والتنظيم بحيث يقدم الموظف خدماته ومهاراته وإخلاصه للتنظيم ويحصل مقابل ذلك على مكافأة مادية ومعنوية تمكنه من تحقيق الاستقرار الاقتصادي والنفسي.

أهداف التنظيم: Organizational Goals

أهداف وغايات يطلب من أفراد التنظيم التعاون على تحقيقها.

هدف رئيسي: Primary Goal

الهدف الرئيسي للمنظمة كتقديم خدمة أو إنتاج سلعة أو إنجاز مهمة أو تحقيق غاية.

خريطة تنظيمية: Organizational Chart

خريطة تبين خطوط السلطة الرسمية في المنظمة، وعلاقات المستويات الوظيفية مع بعضها وخطوط الاتصال ومستويات الرقابة والتنسيق الإداري.

التنظيم الهرمي: Line Organization

تنظيم تعتمد فيه السلطة على التدرج الإداري هرمياً من المستويات القيادية العليا نزولاً وبالتدرج إلى المستويات الدنيا، بحيث يخضع كل مستوى إداري إلى المستوى الذي يعلوه مباشرة.

الاقتصاد المختلط: Mixed Economy

الاقتصاد الذي يلعب فيه القطاعين العام والخاص أدواراً مؤثرة في الاقتصاد القومي.

الاقتصاد الحر: Free Economy

النظام الاقتصادي الذي لا توجهه الدولة وغالباً ما يكون في الدول الرأسمالية.

اقتصاد موجه: Controlled Economy

هو النظام الاقتصادي الذي تتبناه الحكومة.

دولة الإدارة: Administrative state

الدولة في القرن العشرين، أصبحت تعرف بهذا الاسم نظراً لازدياد تدخلها في حياة المواطن الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق التشريعات المختلفة والمشاريع الإنمائية وتقدم مستوى الخدمات.

التنمية: development

عملية مجتمعية متفاعلة بشكل مستمر وموجهة لإيجاد تحولات في البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية، بهدف بناء الفرد وتطوير كفاءته، واستغلال الموارد المتاحة بشكل أمثل.

تنمية المجتمع: Community Development

هـي عمليـة تتكـاتف فيهـا جهـود أفـراد المجتمـع المحـلي وجهـود السلطات الحكوميـة مـن أجـل تحسـين الأحـوال الاقتصـادية والاجتماعيـة والثقافية للمجتمع فتتكامل حياة المجتمع وحياة الأمة التـي ينتمـي إليهـا، وتمكنه من العطاء الفعال الذي يحقق التطور والتقدم.

التنمية المستدامة: Continuous Development

هي التنمية التي تهدف إلى تـوفير حاجـات الأجيـال الحـاضرة دون التضـحية بحاجـات الأجيـال القادمـة. أي إلى تحسـين مسـتويات المعيشـة للسـكان في الحـاضر دون أن يكـون ذلـك عـلى حسـاب مسـتوى معيشـة الأجيال في المستقبل.

التعاون: Cooperation

وهو تظافر الجهود الإنسانية الفردية والجماعيـة في سـبيل تحقيـق غرض مشترك.

ديوان المحاسبة: Audit Burean

وهو عبـارة عـن منظمـة حكوميـة متفرغـة تقـوم بـأعمال تـدقيق حسابات دوائر الدولة ومراجعة كافة سجلاتها المالية.

نظام موحد: Unitary System

وهو نظام سياسي مركزي يعني وجود كيان (حكومة) مركزي يمارس وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

النظام الاتحادي: Federal System

هو نظام سياسي يقوم على اللامركزيـة السياسـية، وتوزيـع وظـائف الدولة التشريعية والقضـائية والتنفيذيـة بـين حكومـة اتحاديـة (مركزيـة) وحكومات محلية وفقاً لتقسيمات دستورية محددة.

البيانات: Data

مجموعة من المفاهيم والصور والرموز والإحصاءات التي لم تخضـع للمعالجة.

المعلومات: Information

البيانات التي تـم تنظيمهـا ومعالجتهـا مسـبقاً لتصـبح ذات معنـى ودلالة وفائدة بعد تفسيرها.

نظام المحسوبية: Spoils system

وهو نظام يتأثر بالاعتبارات السياسية أو الحزبيـة أو الاجتماعيـة أو اعتبارات القربى أو العلاقات الشخصية بدلاً من اعتماد الكفاءة.

البنية التحتية: Infrastructure

وهي مجموعة الخدمات اللازمة لأجل البناء الاقتصادي والاجتماعي المتكامل. التـي تشـمل العديـد مـن المجـالات كـالطرق والاتصـال والطاقـة والمياه وغيرها.

محافظة: Government

وهي وحدة إدارية هامة يوكل إليها إدارة جميع المصالح الحكومية في إقليم محلي من الدولة.

إقليم: Region

وهو الوحدة الإدارية من أجزاء الدولة.

دولة الرفاهية: Welfare State

وهي الدولة الحديثة المعروفة "بدولة الخدمات العامة" التي تـوفر للفرد مستوى معيناً من الرفاهية عـن طريـق خدمتـه والسـهر عـلى تلبيـة حاجاته وضمان مصالحه.

المعرفة: Knowledge

وهي قدرة ذوي المهارات الفكرية عـلى ترجمـة المعلومـات إلى أداء لتحقيق مهمات محددة.

المعرفة الظاهرة: Explicit Knowledge

وهي المعرفة الرسمية المصنفة ضمن مسـتندات المنظمـة أو قواعـد البيانات الخاصة بها، والمتاحة لكل من يبحث عنها.

المعرفة الضمنية: Tacit Knowledge

وهي المعرفة المختزنة في عقول أصحابها وغـير المتـاح للتعبـير عنهـا بأي صيغة من الصيغ.

إدارة المعرفة: Knowledge Management

وهي عمليات التطوير والتنظيم وتبـادل المعرفـة التـي تتسـلح بهـا المنظمات لتحقيق الميزة التنافسية.

توليد المعرفة: Knowledge Creation

وهي خلق المعرفة واشتقاقها وتكوينها داخل المنظمة.

خزن المعرفة: Knowledge Storage

ومعناها حفظ المعرفة من الضياع.

توزيع المعرفة: Knowledge Distribution

وتعني تبادل الأفكار والخبرات والمهارات فـيما بـين العـاملين داخـل المنظمة.

تطبيق المعرفة: Knowledge Application

وتعني الاستفادة الفعلية من المعرفة بطريقة فعالة تضمن تحقيـق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعلية.

قائد المعرفة: Knowledge leader

الشخص المسؤول عن إدارة برنامج المعرفة في المنظمة.

نظام المعلومات: Information System

أي الاستفادة من تكنولوجيـا المعلومـات في جمـع وتنظـيم وتوزيـع البيانات لاستخدامها في اتخاذ القرارات.

المنظمة المتعلمة: Learning Organization

المنظمــة القــادرة عــلى التطــوّر والتكيــف المســتمر المســتفاد مــن الدروس والخبرات التي سبق أن مرت بها.

الحكومة الالكترونية: E – Government

وتعني التحول مـن تقـديم الخـدمات العامـة والمعـاملات بشـكلها الروتيني إلى الشكل الالكتروني عبر شبكة الانترنت أو غيرها.

الحكمانية: Governance

الطريقة التي تتم بها إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لتحقيـق هدف التنمية للمجتمع.

إعادة هندسة نظم العمل (الهندرة): Reengineering

وهي إعادة هيكلة البناء التنظيمي جذرياً وإعادة تقييم العمليـات الأساسية بهدف تحقيق تطوير جوهري يكفل سرعة الأداء وخفـض الكلفـة وجودة المنتج.

شهادة الآيزو: ISO Certification

وهي شـهادة مقدمـة مـن منظمـة المقـاييس العالميـة لتبـين مـدى التطابق مع المحددات الموضوعة للمقاييس النوعية.

التمكين الإداري: Empowerment

إستراتيجية تنظيمية تهدف إلى منح العـاملين حريـة واسـعة داخـل المنظمة في اتخاذ القرارات وحل المشكلات وذلك من خـلال توسـيع نطـاق تفـويض السـلطة وتـدريب العـاملين وزيـادة مشـاركتهم في إدارة المنظمـة وحفزهم والتأكيد على أهمية العمل الجماعي، وتوفير الموارد اللازمة وبيئة العمل المناسبة لتحقيقه.

التدريب: Training

وهـو سـائر النشـاطات التـي تـوفر فرصـة الحصـول عـلى المهـارات المتعلقة بالوظيفة وتحسينها.

فجوة الأداء: Performance

الفجوة بين الحالة الأدائية الموجودة والحالة المرغوبة، أي بين ما هو كائن وبين ما ينبغي أن يكون.

التكنوقراطيين: Technostructure

مجموعة الخبراء الفنيين المتخصصين في مجالات العلوم المختلفة.

المحسوبية: Favoritism

وهي اعتبار الصداقة والمعرفة والقرابة، ومنحها درجة خاصة، على حساب الكفاءة والجدارة العلمية عند تعيين أو ترفيع الموظفين أو تقدير كفاءاتهم في تقاريرهم السنوية.

حقوق الإنسان: Human Rights

وهي حقوق الفرد الأساسية في إطار الدولة التي ينتمي إليها، ومنها الحق في الحياة والحرية والعمل وتحقيق الرفاهية والسعادة.

العقيدة: Ideology

وهي الفلسفة الفكرية أو السياسية أو الاجتماعية التي تنعكس عن معتقدات الجماعة وقيمها في محيط معين.

الرأي العام: Public opinion

وهو الرأي العام الموحد الذي يؤمن به الجمهور في قضية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

السياسة العامة: Public Policy

وهـي الخطـوط العريضـة الواجـب إتباعهـا وتنفيـذها في الدولـة أو التنظيم.

المسؤولية العامة: Public Responsibility

وهي مسؤولية الموظف العام عما يقـوم بـه مـن أعـمال وتصرفات أمام القضاء والجمهور.

الخدمة العامة: Public Service

وهي الخدمة الحكومية التي تقدمها مؤسسات الدولة للمواطنين.

مراقبة الجودة: Quality Control

وهي مراقبة مدى إتقان العمل وجودته في التنظيم.

السلوك الرشيد: Rational Behavior

وهو التصرف السليم للموظف المتفق مع القواعدالاجتماعية والإدارية.

المكافأة: Reward

وهي المنح المادية المقدمة للموظفين لقاء قيامهم بخدمات معينة.

حكم القانون: Rule of law

أي الخضوع لسيادة القانون بالنسبة للمواطن وخضـوع الإدارة للرقابـة القضائية.

الفريق: Team

وهو مجموعة من الأفراد يتعاونون في مجال معين لتحقيق أهـداف مشتركة.

روح الفريق: Team Spirit

وهـي الـروح الجماعيـة المتمثلـة في التعـاون لتحقيـق الأهـداف المشتركة.

العمل الجماعي: Team work

وهـو التعـاون الجماعـي بـين أفـراد المنظمـة لتحقيـق الأهـداف المشتركة.

الجدارة: Competency

وهي الأهلية للقيام بعمل معين.

السياسة الإدارية: Administrative Policy

وهي سياسة تحديد الأهداف الإدارية ووضع سبل اتباعها.

الإصلاح الإداري: Administrative Reform

ويعنـي وضـع وتنفيـذ الـبرامج لإصـلاح الإدارة الحكوميـة وتحسـين مستوى أداء الموظفين فيها.

الفساد الإداري: Administrative Corruption

وهو الفساد في أجهزة الخدمة الحكومية الحاصل عـن عـدم التـزام بعض الموظفين بقواعد وأنظمة الإدارة.

الرشوة: Bribery

وهي تقديم الهـدايا أو المـال للموظـف لتحقيـق المصـالح الخاصـة لفرد أو لمجموعة من الأفراد.

تقسيم العمل: Division of labor

وهو تجزئة العمل وفق التخصص من أجل استغلال الطاقة البشرية بطريقة أمثل.

الولاء التنظيمي: Organizational Commitment

وهو انجذاب الأفراد وتعلقهم بأهداف التنظيم وقيمه بغض النظر عما يقدمه لهم من قيم مادية.

حلقات الجودة: Quality Circles

وهي مجموعة تطوعية من العاملين تتراوح بين 7 – 12 فرداً تضم في الغالب عمالاً، ومهندسين، وفاحصين، ورجال بيع .... الخ وتجتمع دورياً بالمشرف لمناقشة المشكلات العملية وحلها مثل الجودة، والتكلفة، والإنتاجية. وينسب هذا المفهوم إلى العالم الياباني Ishikawa.

المعايرة: Standardization

وهي وضع المعايير للعملية أو الشيء المراد تحسينه، وينفذ التحسين بتوثيق المراحل والخطوات، ويدرب المنفذون على إتقان عملية التحسين، ثم تقاس النتائج مع المعايير الموضوعية.

الشبكة المحلية: Local Area Network

وهي الشبكة التي تربط بين عدة حاسبات داخل منطقة جغرافية ضيقة مثل مبنى واحد أو عدة مباني متجاورة.

منظمة لا تستهدف الربح: Non – profit Organization

وهي هيئة خاصة أو عامة غايتها تحقيق النفع العام للمجتمع مثل الجامعات ومراكز البحث العلمي وغيرها.

الإنتاجية: productivity

أي القدرة النسبية في استخدام المدخلات لتحقيق أفضل العوائد كماً ونوعاً.

المسؤولية: Responsibility

وهي مجموعة المهام والأدوار والتوقعات التي تنبثق عن مركز وظيفي محدد وفقاً للقانون.

المسؤولية الاجتماعية: Social Responsibility

وهي مراعاة المصلحة المجتمعية بمفهومها الواسع وخصوصاً من قبل الأفراد والمؤسسات الخاصة. وتتضمن الالتزام بما يحقق النفع العام وعدم الإضرار بالمجتمع أو البيئة المحيطة.

الامتياز: Concession

اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات يتعهد الملتزم بمقتضاه تقديم خدمة عامة للجمهور على نفقته ومسؤوليته طبقاً لشروط ذلك الاتفاق سواء من حيث السعر أو من حيث الكيفية التي تؤدى بها الخدمة، وذلك مقابل التصريح لهذا الملتزم أو لهذه الشركة باستثمار المشروع مدة معينة من الزمن، وتحصيل رسوم معينة من المنتفعين بالمشروع.

نظام البناء والتشغيل والتمويل: Build – Operate – Transfer (BOT)

عقد تعهد الدولة بموجبه إلى إحدى شركات القطاع الخاص القيام بمهمة تصميم وبناء مرفق من مرافق البنية الأساسية مقابل منحها امتيازاً بإدارة هذا المرفق واستثماره فترة زمنية تكفي لاسترداد أصل التمويل إضافة على ما تتوقعه من الأرباح، والتزامها بنقل أصول ملكية ذلك المشروع إلى الدولة عند نهاية مدة الترخيص وفق شروط التعاقد.

الاستغناء: Divestment

وهو من أساليب التخاصية ويقصد به طرح الملكية العامة للبيع أو تمليكها للعامة أو تصفيتها.

العولمة: Globalization

زيادة الاعتماد المتبادل فيما بين الناس حول العالم، وهي عملية اندماج كل من الاقتصاد، والثقافات، والتكنولوجيا.

الإجراء التصحيحي: Corrective Action

الخطوات المتخذة لإزالة مسببات حالات عدم التطابق الموجودة أو الأخرى غير المرغوب بها.

إدارة التغيير: Change Management

المنهجية التي يتم من خلالها تنفيذ التغييرات في المنظمة بشكل محكم من خلال إتباع عمليات أو إطار عمل معروف مسبقاً، لدعم تحقيق الأهداف الإستراتيجية. فهي إدارة تمكن الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع المستقبلي المرغوب فيه.

الإدارة العليا: Top Management

شخص أو مجموعة من الأشخاص يوجهون المنظمة ويعملون على قيادة مواردها البشرية نحو تحقيق رؤيتها ورسالتها. وتضم القائمين على المنظمة على أعلى مستوى بما في ذلك المديرين ومساعديهم، وكل من يتحمل مسؤولية قيادية.

إدارة المخاطر: Risk Management

عملية تحديد وتحليل جميع المخاطر التي قد تحول دون تحقيق الأهداف ووضع الخطط للحد من أثرها، ومراقبتها وتقييمها.

التخطيط الإحلالي / التعاقبي Succession Planning

وهو أسلوب إداري يقوم على مبدأ تحديد وصقل وتنمية القيادات داخل المنظمة لإعدادهم لملء الوظائف الشاغرة في المستقبل على المستوى الإداري الإشرافي والقيادي.

التدقيق: Audit

وهي عملية منتظمة تهدف للتأكد من مدى الوفاء والالتزام بالمتطلبات المعنية.

تفويض الصلاحيات: Authorization

وهي العملية التي ينقل بها القادة بعض صلاحياتهم إلى مرؤوسيهم.

تكافؤ الفرص: Equal Opportunities

وهـي الممارسـة التـي تضـمن أن كافـة المـوظفين ومتلقـي الخدمـة يتلقون معاملـة منصـفة ومتسـاوية بغـض النظـر عـن اعتبـارات الجـنس، والعمر، والعرق، والجنسية، والدين أو الاحتياجات الخاصة.

التميز: Excellence

وهو المحافظة على مستويات الأداء المتفوقة التي تلبـي احتياجـات وتوقعات جميع أصحاب العلاقة المعنيين.

خطة العمل: Action Plan

إجراءات محددة موضوعة لخطة تسعى لتحقيق الأهـداف طويلـة المدى أو قصيرة المدى التـي تحتـوي عـلى تفاصـيل المـوارد اللازمـة والأطـر الزمنية المطلوبة لإنجاز هذه الإجراءات ومؤشرات الأداء لتحقيق الأنشطة.

الرسالة: Mission

بيان يشمل وصـفاً لنشـاط المنظمـة والغايـة مـن إنشـائها وطبيعـة عملها المتفق عليها من جميع الأطراف المعنية، ويفضـل أن تكـون الرسـالة قصيرة، واضحة وسهلة الاستيعاب.

الرؤية: Vision

وهي وصف للرؤية التي تريد المنظمة تحقيقها في المستقبل البعيـد التي تعتبرها كموجه واضح لاختيار مجموعة الأنشطة الحالية والمستقبلية، والتي تعتبر الأساس للاستراتيجيات والسياسات.

الشراكة: partnership

وهي علاقة عمل طويلة المدى بين المنظمة والشركاء، تعمل على إيجاد وتشارك القيمة المضافة لكلا الطرفين، والشراكات التي تعنيها من الموردين، الموزعين، والجهات التعليمية أو العملاء التي تدعم الأهداف الإستراتيجية للمنظمة بشكل معين.

الشريك: partner

طرف خارجي تختاره المنظمة استراتيجياً للعمل معه، لتحقيق أهداف مشتركة ومنفعة متبادلة مستدامة.

العملية: process

مجموعة من الأنشطة التي تتفاعل مع بعضها البعض لتضيف قيمة من خلال تحويل المدخلات إلى مخرجات باستخدام الموارد.

القيم: Values

فلسفات ومبادئ العمل التي تقود السلوك والتصرف الداخلي للمنظمة إضافة إلى العلاقة مع العالم الخارجي. وتقدم إرشاداً وتوجيهاً للأفراد بما هو جيد ومرغوب به وما هو غير ذلك. وتفرض تأثيراً كبيراً على سلوك الأفراد والفرق كدليل شامل في كل المواقف.

متلقي الخدمة: Customer

أي جهة تقدم لها الخدمة من قبل المنظمة، وقد يكون متلقي الخدمة مواطناً أو مستثمراً أو منظمة أو أي جهة أخرى.

قائمة المراجع

أولاً - المراجع العربية:

أ- الكتب:

- ابن منظور، جـمال الـدين، 2003. **لسـان العـرب**، تحقيـق: عـامر أحمـد، المجلد 9، بيروت: دار الكتب العلمية.
- أبو بكر، فاتن، 2000. **نظم الإدارة المفتوحة: ثورة الأعمال القادمة للقرن الحادي والعشرين**، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع.
- أفندي، عطية، 2003. **تمكين العاملين: مدخل للتحسين والتطوير المستمر**. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
- أنيس، إبراهيم وآخرون، 1972. **المعجم الوسيط**، الجـزء الثـاني، القـاهرة: المكتبة الإسلامية.
- باور، جوزيف، 1997. **فـن الإدارة**، ترجمـة أسـعد أبـو لبـدة، عـمان: دار البشير.
- برنوطي، سعاد، 2005. **الإدارة: أساسيات إدارة الأعمال**، عمان: دار وائـل للنشر.
- بينيس، وارن، 1996. **القيادة الإداريـة: آراء مجموعـة مـن كبـار المـدراء التنفيذيين**، ترجمة هشام عبدالله، عمان: دار البشير.
- بوحوش، عمار، 1982. **دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة**، عـمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

- جـودة، محفـوظ 2009. **إدارة الجـودة الشـاملة: مفـاهيم وتطبيقـات**، عمان: دار وائل للنشر.

- جـورج، سـتيفن ويمـرز كـيرتش، ارنولـد 1998. **إدارة الجـودة الشـاملة**، ترجمة حسين حسنين، عمان: دار البشير.

- الحداد، عواطف، 2009. **إدارة الجودة الشاملة**، عمان: دار الفكر.

- الحسـينة، إبـراهيم، 1997. **نظـم المعلومـات الإداريـة**، عـمان: مؤسسـة الوراق للنشر.

- حمود، خضير، 2007. **إدارة الجودة وخدمة العملاء**، عمان: دار المسيرة.

- حمور، ميرغني، 2000. **إدارة المؤسسـات العامـة وتخاصـيتها**، الخرطـوم: المؤلف.

- الحياري، عادل، 1972. **القـانون الدسـتوري والنظـام الدسـتوري الأردني: دراسة مقارنة**، عمان: المؤلف.

- خطار، علي، 2003. **الوجيز في القانون الإداري**، عمان: دار وائل للنشر.

- خطار، علي، 2007. **الإدارة المحلية**، عمان: دار وائل للنشر.

- درة، عبد الباري والصـباغ، زهـير 2008. **إدارة المـوارد البشريـة في القـرن الحادي والعشرين**، عمان: دار وائل للنشر.

- درويش، عبد الكريم، تكلا، ليلى، 1980. **أصـول الإدارة العامـة**، القـاهرة: مكتبة الانجلو المصرية.

- رضوان، رأفت، 2001. **الحكومة الالكترونية: التحديات والآفاق، في قضايا معاصرة في الإدارة العامـة**، القـاهرة: مركـز دراسـات واستشـارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة.

- روبنز، لويد وكراوفورد، ماسـون 1979. **إدارة الجـودة: التقـدم والحكمـة وفلسفة ديمنج**، ترجمة حسين عبد الواحـد، القـاهرة: الجمعيـة المصرـية لنشر المعرفة والثقافة العالمية.

- رونغون، بيير، 1954. **تاريخ القرن العشرين**، ترجمة نور الـدين حـاطوم، دمشق: الجامعة السورية.

- ساعاتي، أمين، 1999. **إعادة اخـتراع الحكومـة: الثـورة الإداريـة في القـرن الحادي والعشرين**، القاهرة: دار الفكر العربي.

- سالم، بول، 1996. **اللامركزية الإدارية: اتجاهات عالميـة ومبـادئ تحليـل، في اللامركزية الإدارية في لبنان**. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

- السالمي، علاء، السالمي، حسين، 2005. **شبكات الإدارة الالكترونية**، عمان: دار وائل للنشر.

- السلطان، فهد، 2009. **إعادة هندسة نظـم العمـل: النظريـة والتطبيـق**، الرياض: المؤلف.

- السـلمي، عـلي، 2002. **إدارة التميـز: نمـاذج وتقنيـات الإدارة في عصرـ المعرفة**، القاهرة: دار غريب للنشر.

- الشـيخ، عصـمت، 2002. **مبـادئ ونظريـات القـانون الإداري**، حلـوان: جامعة حلوان.

- الطماوي، سليمان، 1991. **الأسس العامة للعقـود الإداريـة**، القـاهرة: دار الفكر العربي.

- الطويل، هـاني، 2006. **السـلوك المنظمـي: سـلوك الأفـراد والجماعـات في النظم**، عمان: دار وائل للنشر.

- عبــاس، صــلاح، 2003. **الخصخصــة: المصــطلح والتطبيــق**، الإســكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.

- عبد الفتاح، محمـد، 1987. **الإدارة العامـة**، الإسـكندرية: المكتـب العـربي الحديث.

- عبـد الوهــاب، سـمير، 2000. **إدارة المـوارد البشرـية**، القـاهرة: جامعـة القاهرة.

- عقــيلي، عمــر، 2009. **مــدخل إلى المنهجيــة المتكاملــة لإدارة الجــودة الشاملة**، عمان: دار وائل للنشر.

- عقيلي، عمر، 2005. **إدارة الموارد البشرية المعاصرة**، عمان: دار وائل للنشر.

- العميان، محمود، 2010. **السلوك التنظيمي في منظمات الأعمال**، عـمان: دار وائل للنشر.

- العواملـة، نائـل، 2002. **إدارة المؤسسـات العامـة وتطبيقاتهـا في الأردن**، عمان: ياسين للخدمات الطلابية.

- الفرحان، أمل، المعاني، أيمن، أبو فارس، محمـود، 2001. **إدارة المؤسسـات العامة**، عمان: الجامعة الأردنية.

- قباني، خالد، 1981. **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، بيروت: عويدات.

- القريوتي، محمد، 2006. **مبادئ الإدارة: النظريات والعمليات والوظائف**، عمان: دار وائل للنشر.

- القريوتي، محمد، 2006. **مقدمة في الإدارة العامة**، عمان: دار وائل للنشر.

- الكايـد، زهـير، 2003. **الحكمانيـة: قضـايا وتطبيقـات**، القـاهرة: المنظمـة العربية للتنمية الإدارية.

- كاير، جوزيف، ويسلر، لـويس، 1996. **الإدارة العامـة: التغـير الاجتماعـي والإدارة المتكيفة**، ترجمة محمود الخطيب، عمان: دار البشير.

- كسرواني، مارون، 1996 "نحو لا مركزية إنمائية موسعة: دراسـة مقارنـة"، **في اللامركزية الإدارية في لبنان**، بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

- كشاكش، كريم، 1997. **التنظيم الإداري المحلي: المركزيـة واللامركزيـة**: إربـد: د.ن.

- كنعان، نواف، وألبنا، محمود، 1984. **إدارة المؤسسات العامة في المملكـة العربية السعودية**، الرياض: مطابع الفرزدق.

- اللوزي، موسى، 2010. **التنظيم الإداري: الأساليب والاستشـارات**، عـمان: زمزم ناشرون وموزعون.

- ماتيسون، مايكل، ايفانسـيفش، جـون، 1999. **كلاسـيكيات الإدارة والسـلوك التنظيمي**، ترجمة هشام عبدالله، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع.

- ماهر، أحمد، 1999. **دليل المدير إلى التخاصية**، الإسكندرية: الـدار الجامعيـة للنشر.

- المبيضين، عقلة، 1999، **النظام المحاسبي الحكومي وإدارته**، عـمان: دار وائـل للنشر.

- محمد، موفق، 2006. **الإدارة الحكومية وتطبيقاتها في سلطنة عُـمان**، عـمان: دار قنديل.

- مدكور، حمد، 2003. **التربية وثقافة التكنولوجيا**، القاهرة: دار الفكر العربي.

- المصري، أحمد، 1986. **الإدارة المحلية**، الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة.

- المعاني، أيمن، 1996. **الولاء التنظيمي**، عمان: ياسين للخدمات الطلابية.

- المعـاني، أيمـن، 2005. **المؤسسـات العامـة: أسـس وإدارة**، عـمان: ياسـين للخدمات الطلابية.

- المعاني، أيمن، 2010. **الإدارة المحلية**، عمان: دار وائل للنشر.

- ملحم، يحيى، 2006. **التمكين كمفهوم إداري معـاصر**. القـاهرة: المنظمـة العربية للتنمية الإدارية.

- نجم، عبـود، 2005. **إدارة المعرفـة: المفـاهيم والاسـتراتيجية والعمليـات**، عمان: دار الوراق للنشر والتوزيع.

- هامر، مايكل، وشامبي، جـيمس، 1995. **إعـادة هندسـة نظـم العمـل في المنظمات**، ترجمة شمس الدين عثمان، القاهرة: الشركة العربيـة للإعـلام العلمي "شعاع".

- الهيتي، خالد، 2005. **إدارة الموارد البشرية**، عمان: دار وائل للنشر.

- هيدي، فيريل، 2002. **الإدارة العامـة المقارنـة**، ترجمـة محمـد القريـوتي، عمان: المترجم.

- وولف، تشارلز، 1999. **الأسواق أم الحكومات**، ترجمة علي حسين، عمان: دار البشير.

- ياغي، محمد، 2010. **مبادئ الإدارة العامة**، عمان: دار وائل للنشر.

- ياغي، محمد، 2010. **اتخاذ القرارات التنظيمية**، عمان: دار وائل للنشر.

ب- الدراسات:

- أحمد، أحمـد، 2009. "تطبيـق نظـام البنـاء والتملـك في تعمـير الأوقـاف والمرافق العامة"، منظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي، الدورة التاسعة عشرة 26 – 30 نيسان، إمارة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ص ص 1 – 27.

- أبـو جـزر، أمـاني، 2005. "مشروع مقـترح لإدارة المعرفـة في الجامعـات الرسمية الأردنية"، **أطروحة دكتوراه**، جامعـة عـمان العربيـة للدراسـات العليا، عمان، الأردن.

- أبـو سـديرة، محمـود، 2001. الحكومـة الالكترونيـة، نـدوة الحكومـة الالكترونية، مايو 2001، الدوحة، قطر.

- أبو قبة، عاهد، 2004. "مدى تطبيق إدارة المعرفة والمعلومات في الـوزارات المركزية في الأردن"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- أبو مغايض، يحيى، 2004. "الحكومة الالكترونية في المؤسسات العامـة في المملكة العربية السعودية: دراسة مسحية ميدانيـة"، **رسالة ماجستير**، جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية.

- أسبورن، ديفد، جيبلر، تـد، 1994. إعـادة اخـتراع الحكومـة، في خلاصـات كتب المدير ورجـل الأعـمال، القـاهرة: الشركة العربيـة للإعـلام العلمـي (**شعاع**)، السنة الثانية، العدد 6، ص ص 1 – 7.

- أسبورن، ديفد، بلاستريك، بيتر، 1997. إبعـاد شـبح البيروقراطيـة: خمـس استراتيجيات لإعادة اختراع الحكومـة، في خلاصـات كتـب المـدير ورجـل الأعـمال، القـاهرة: الشركة العربيـة للإعـلام العلمـي (**شـعاع**)، السـنة الخامسة، العدد 18، ص ص 1 – 8.

- أفنـدي، عطيـة، 1998. "حـال المعرفـة في مجـال الإدارة العامـة"، **أحـوال مصرـية**، القـاهرة، مركـز الدراسـات السياسـية والاسـتراتيجية، مؤسسـة الأهرام، السنة الأولى، العدد 2.

- أوهـاشي، تيـد، 1996. "تسـويق المشرـوعات المملوكـة للدولـة"، ترجمـة محمد غنيم، **مجلة العمل العربية**، العدد 64، ص ص 239 – 247.

- باسردة، توفيق 1006. " تكامل إدارة المعرفة والجودة الشاملة وأثره عـلى الأداء"، **أطروحة دكتوراه**، جامعة دمشق، سوريا.

- بركات، عبدالله، 2008. "تجربة الأردن في تخصيص مؤسسـات القطـاع العـام: النتائج والتحديات"، **مجلة علوم إنسانية**، السنة السادسة، العدد 39،

online at http://www. 4/um. N1 / d140. html.

- البستنجي، نبيـل 2001. "اتجاهـات المـديرين نحـو تطبيـق مبـادئ إدارة الجـودة الشـاملة في المؤسسـات العامـة في الأردن". **رسـالة ماجسـتير**، الجامعة الأردنية، عمان.

- البنك الدولي، 1997. "تخاصية سكك الحديد في الأرجنتين"، ترجمـة نزيـه برقاوي، **أخبار التخاصية**، العدد 3، ص ص 11 – 12.

- بـوم، أنـدريا، 1985. "مؤسسـات القطـاع العـام: مفهومهـا، تعريفهـا، تصنيفها"، **مجلة المؤسسة العامة**، مجلد 1، عدد 1، ص ص 131 – 137.

- بيدس، عادل، 2007. "استخدام الأساليب والبرامج العلمية الحديثة لإدارة المعرفة في اتخاذ القرارات مـن قبـل مـديري شركـات الاتصـال الأردنيـة"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- "تخاصية خدمات مؤسسة النقل العام"، 2000. **أخبـار التخاصـية**، العـدد 8، ص 21.

- التعمـري، يـاسر، 2004. "اتجاهـات المجـالس البلديـة في المملكـة الأردنيـة الهاشميةنحوخصائص الحكمانية"،**رسالة ماجستير**،جامعةمؤتة،الكرك، الأردن.

- تيشوري، عبد الرحمن، 2009. "الهندرة – إعادة هندسة الإدارة –"

Retrieved 5 – 3-2010 from http: //www. Syruasteps.com.

- حجازي، هيثم، 2005. " قياس أثر إدراك المعرفة في توظيفها لـدى المـنظمات الأردنية"، **أطروحة دكتوراه**، جامعة عمان العربية للدراسـات العليـا، عـمان، الأردن.

- الحراحشـة، محمـد والهيتـي، صـلاح، 2006. " أثـر التمكـين الإداري والـدعم التنظيمـي في السـلوك الإبـداعي كـما يـراه العـاملون في شركـة الاتصـالات الأردنية: دراسة ميدانية" **دراسات: العلوم الإدارية**، المجلـد 33، العـدد 2، ص ص 240 – 266.

- الحواجرة، كامل، 1998. "التخاصية: الأهداف والمعوقات: دراسة تطبيقيـة في المؤسسات العامة"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- خالد، حمزة، 2010. "المفهوم الشامل لتطبيق الإدارة الالكترونية"،

Retrieved 28 – 3 – 2010 from http: //www.ar. wikibooks. Org/wiki.

- خرابشة، عبد، 1996. "التخصيص"، ورقة مقدمة للمؤتمر الثاني للإدارة العامـة في الأردن، جامعة اليرموك، 25 – 27 تشرين ثاني.

- الـدوسري، جاسـم 2001. " اتجاهـات العـاملين نحـو تطبيـق إدارة الجـودة الشاملة في الإدارة العاملة للمرور بدولة البحرين"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان.

- الرفاعي، طالـب، 2000. "التخاصـية"، ورقـة مقدمـة في نـدوة التخاصـية، مؤسسة عبد الحميد شومان، 3 نيسان.

- الرشـيدي، سـالم 2004. " أثـر الأنمـاط القياديـة عـلى تطبيـق إدارة الجـودة الشاملة في القطاع الحكومي بالمملكة العربية السعودية"، **رسـالة ماجسـتير**، الجامعة الأردنية، عمان.

- الزيـدانيين، محمـد، 2006. "أثـر التمكـين الإداري في تطبيـق مبـادئ إدارة الجودة الشـاملة في المؤسسـات الماليـة الأردنيـة". **رسـالة ماجسـتير**، جامعـة مؤتة، الكرك، الأردن.

- سـافاس،إي، إس، 1993."التحويـل إلى القطـاع الخـاص في الـدول الاشـتراكية سابقاً"،ترجمةوحيدالهندي،**مجلةالإدارة العامة**،العدد81،ص ص 109 – 139.

- سالم، أكرم، 2009. "إعادة هندسة الأعـمال مـن منظـور اسـتراتيجي"، **الحـوار المتمدن**، العدد 2869. كانون الأول. Online at http: //www. Ahewar.org.

- سالم، سليم، 2007. "اتجاهـات العـاملين نحـو خصخصـة البريـد الأردني"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- السويطي، أحمد، 1998. "الشراكة الاستراتيجية: المفهوم والمبررات"، **أخبار التخاصية**، مجلد 1، العدد 6، ص ص 14 – 16.

- شومان، عدنان، 1998. "القطاع العام والانفتاح الاقتصادي في سورية"، **مجلـة دراسات عربية**، عدد 3 – 4، ص ص 28 – 42.

- الشيخي، طارق، 2007. "اتجاهات موظفي الوزارات نحـو تطبيـق الحكومـة الالكترونيـة في المملكـة العربيـة السـعودية"، **رسـالة ماجسـتير**، الجامعـة الأردنية، عمان، الأردن.

- الطراونـة، حسـين 2006. "العلاقـة بـين التمكـين الإداري وفاعليـة عمليـة اتخاذ القرارات لدى مدراء المدارس الحكوميـة في إقلـيم جنـوب الأردن"، **رسالة ماجستير**، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

- الطعامنة، محمد 2001. "إدارة الجـودة الشـاملة في القطـاع الحكـومي"، **أبحاث اليرموك**، مجلد 17، عدد 1، ص 86 – 112.

- عبد المجيد، هاشم، 2010. "تطوير الصـيغ التعاقديـة لتفعيـل خصخصـة الخـدمات والمرافـق العامـة" Retrieved 25 – 3 – 2010 from http: //www. Almaktabah.net.

- العتيبي، سعد 2009. "إعادة الهندسة في القطاع العام: العوامل الحاسمة للنجـاح". ص ص 1 – 16. online at http: //faculty.ksu..sal/ salotaibi.

- العتيبي، علي، 2004. "مقومات تطبيق الحكومة الالكترونيـة مـن وجهـة نظـر العـاملين في القطـاع الحكـومي الأردني"، **رسـالة ماجسـتير**، كليـة الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

- العتيبـي، هـلا 2007. " العلاقـة بـين الأنمـاط القياديـة والتمكـين الإداري: دراسـة اتجاهـات المـديرين في المؤسسـات العامـة الأردنيـة "، **رسـالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- العـــزام، أحمـــد، 2001. "الحكومـــة الالكترونيـــة في الأردن: إمكانيـــات التطبيـق"، **رسـالة ماجسـتير**، كليـة الاقتصـاد والعلـوم الإداريـة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

- العطية، عبد الحسين، 1998. "الخصخصـة في البلـدان الناميـة: إيجابيـات وسلبيات"، **دراسات**، مجلد 25، عدد 1.

- الغماس، عبد العزيز، 2006. "أثـر اسـتخدام تكنولوجيـا المعلومـات عـلى جودة الخدمة في الوزارات الأردنية"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنيـة، عمان، الأردن.

- الفـاعوري، رفعـت، جولـو، هنـد. 1998. "خصخصـة المؤسسـة القطريـة للاتصـالات السـلكية واللاسـلكية والآثـار المترتبـة عليهـا"، **مجلـة الإدارة العامة**، مجلد 37، عدد 4، ص ص 713 – 745.

- الفانـــك، فهـــد، 1997. "التخاصـــية والمســـتثمر الأجنبـــي والشرـــيك الاستراتيجي"، **أخبار التخاصية**، مجلد 1، عدد 3، ص ص 8 – 10.

- الفانك، فهد، 2000. "التخاصية والشريك الاستراتيجي"، **أخبـار التخاصـية**، عدد 8، ص ص 14 – 15.

- القحطـاني، سـالم 1993. "إدارة الجـودة الشـاملة وإمكانيـة تطبيقهـا في القطاع الحكومي" **مجلة الإدارة العامة**، مجلـد 78، عـدد 1، ص ص 7 – 39.

- القضـاة، عـادل، 2002. تجربـة التخاصـية في الأردن ونظـرة مسـتقبلية، محاضرة في كلية إدارة الأعمال،الجامعة الأردنية، 21نيسان،ص ص 5 – 6.

- القضـــاة، عـــادل، 1997. "مســـيرة التخاصـــية في الأردن – الأهـــداف والإنجازات"، **أخبار التخاصية**، مجلد 1، عدد 3، ص ص 3 – 5.

- قندح، عدلي، 1999. "التخاصية وشبكة الأمان الاجتماعي"، **مجلة العمـل**، العددان 85 – 86، ص ص 96 – 101.

- الكبيسيـ صـلاح الـدين، 2002. " إدارة المعرفـة وأثرهـا في الابـداع التنظيمـــي"، **اطروحـــة دكتـــوراه** ، كليـــة الادارة والاقتصـــاد، الجامعـــة المستنصرية، بغداد، العراق.

- اللوزي، موسى، 2003. إدارة الجودة الشـاملة في أجهـزة الخدمـة المدنيـة الأردنية"، **مؤتة للبحوث والدراسات**، المجلد 18، العدد 4، ص ص 151 – 185.

- الماضي، ثائرة، 2009. "أثر التمكين الإداري على تطبيق إدارة الجودة الشاملة في مستشفى الجامعة الأردنية"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

- محافظة، سامح، ناصر، خيرة، 2009. "أثر تطبيق نظام إدارة الجودة في فاعلية أداء مديريات التربية والتعليم في محافظة الزرقاء"، **دراسات**، المجلد 36، ص ص 41 – 63.

- المخلافي، عبد الواسع 2007. " إدارة الجودة الشاملة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري"، **أطروحة دكتوراه**، جامعة دمشق، دمشق، سوريا.

- المعاني، أيمن، 2009. "اتجاهات المديرين في مراكز الوزارات الأردنية لدور إدارة المعرفة في الأداء الوظيفي"، **المجلة الأردنية في إدارة الأعمال**، المجلد 5، العدد 3، ص ص 371 – 402.

- المعاني، أيمن، أخو ارشيدة، عبد الحكيم، 2009. "التمكين الإداري وآثاره في إبداع العاملين في الجامعة الأردنية"، **المجلة الأردنية في إدارة الأعمال**، المجلد 5، العدد 2، ص ص 234 – 259.

- المعاني، أيمن، أخو ارشيدة، عبد الحكيم، 2008. "اتجاهات العاملين في أمانة عمان الكبرى لدور إدارة الجودة الشاملة في الرضا الوظيفي"، **دراسات: العلوم الإدارية**، المجلد 35، العدد 2، ص ص 469 – 492.

- مقبل، محمد، 1999. "الخصخصة: الاتجاهات المؤيدة والمعارضة"، **مجلة جامعة عدن للعلوم الاجتماعية والإنسانية**، مجلد 2، عدد 4.

- المملكة الأردنية الهاشمية، جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، 2008. عمان: مركز الملك عبدالله الثاني للتميز.

- المملكـة الأردنيـة الهاشـمية، جـائزة الملـك عبـدالله الثـاني لتميـز الأداء الحكومي والشفافية، 2010. عمان: مركز الملك عبدالله الثاني للتميز.

- المملكـة الأردنيـة الهاشـمية، الهيئـة التنفيذيـة للتخاصـية، الإسـتراتيجية الوطنية للتخاصية. 2000.

- المملكـــة الأردنيـــة الهاشـــمية، 1986. الدســـتور الأردني لســـنة 1952 وتعديلاته، عمان: مجلس الأمة.

- المملكـة الأردنيـة الهاشـمية، قـانون التخاصـية رقـم 25 لسـنة 2000. الجريدة الرسمية، العدد 4443، صفحة 2656، تاريخ 2 تموز 2000.

- المملكة الأردنية الهاشمية، نظام صندوق عوائد التخاصية رقـم 24 لسـنة 2002. الجريدة الرسمية، العدد 4540، الصفحة 1417، تاريخ 16 نيسـان 2002.

- المناصير، علي 1994. " إدارة الجودة الشاملة: دراسة ميدانية عـلى سـلطة الكهرباء الأردنية"، **رسالة ماجستير**، الجامعة الأردنية، عمان.

- المومني، حسان 2005. " اتجاهـات المـديرين نحـو تطبيـق إدارة المعرفـة في المؤسسات العامةفي الأردن"،**رسالةماجستير**،جامعة آل البيت،المفرق، الأردن.

- الندوي، محسن، 2010. "دور الحكامة لمحليةفي تدبيرالشأن المحلي بالمغرب"،

Retrieved 7-3-2010 from http: //www.almarrakchia.net.

- الهاشم، ليلى، 2009. "إعادة هندسة نظم العمل"،

Retrieved 2-3-2010 from http: // faculty.ksu.ksu.edu.sa.

- هيجان، عبد الرحمن، 1994. منهج علمي لتطبيق مفاهيم إدارة الجـودة الكلية، **الإدارة العامة**، الرياض، مجلد 1، عدد 3، ص 405 – 441.

- وايتلي، ريتشارد، 1992. العميل يدير الشركة، في خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال، القاهرة: الشركة العربية للإعلام العلمي (**شعاع**)، السنة الأولى، العدد الأول، ص ص 1 – 8.

- الوزني، خالد، 1996. "التخاصية: نحو بديل لرفع الفعالية والكفاءة"، ورقة مقدمة للمؤتمر الثاني للإدارة العامة في الأردن، جامعة اليرموك، 25 – 27 تشرين ثاني.

- ياسين، أحمد، 2005. "مدى جاهزية القطاع الحكومي الأردني لتطبيق مشروع الحكومة الالكترونية"، **رسالة ماجستير**، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة اليرموك، إربد، الأردن.

ثانياً:- المراجع الأجنبية:-

- Agere, Sam., 2000. ***Promoting Good Governance*: *Principles*, *Practices*, *and Perspectives***. London: Commonwealth Secretariat.
- Agnew, John, 1990. "Symposium on Political Centralization And Decentralization: Introduction", ***Policy Studies*** Vol. 18, No3.
- Akgum, S. and Al. Assaf, A. 2009. ***Apractice Based Handbook on Healthcare Quality***, 2nd edition, without published.
- Akhavan, P. Jafari, M and Fathian, M. 2005. "Exploring Failure – Factors of Implementing Knowledge Management Systems in Organizations "***Journal of Knowledge Management practice*** Vol.6, No. 2 , http:// www.tlainc.com/jkmp.htm.
- Appleby, Alex. and Clark, Antony, 1997. "Quality Management In Local Government, The Same As In The Private Sector But Different", ***Leadership Organization Development Journal*** V. 18, No.1 pp 29 – 38.
- Bank, john, 1992. ***Essencc of Total Quality Management***, Prentice – Hall Inc, New York, U.S.A.
- Bennis, warren and Mische, Michael, 1997. ***The 21st century Organization***, Jossey – Bass Inc., Publishers, California, U.S.A.
- Chua, A., Lam, W., 2005. "Why KM Projects Fail: Amulti-Case Analysis" ***Journal of Knowledge Management***. Vol. 9, No. 3, pp. 6 – 17.
- Daft, R., 2006. ***Organization Theory and Design***, Thomson Learning, South – Western, U.S.A.
- Danbom, Dan, 2007. "Equal Opportunity Empowerment", ***Business Performance Management***, P 32.
- Davenport, Thomas, H. 1993. ***Process Innovation*: *Reengineering work Though Information Technology***, Harvard Business school press, New York.
- Deming, W.E, 1986. ***Out of Crisis***: Cambridge University Press, Cambridge, U.S.A.

- Dermott, Lynda, Brawely, Nolan, Waite, William, 1998. ***World – Class Teams*: *Working Across Borders***, New York: John Wiley and Sons Inc.

- - Denhardt, Robert and Denhardt, Janet, 2000. "The New public Service: Serving Rather than Steering", ***Public Administration Review***, Vol. 60, No. 6, pp 549 – 559.

- Dimitriades, Z., 2005. "Employee Empowerment in the Greek Context", ***International Journal Manpower***, Vol. 26, Issue. 1 pp. 80 – 92.

- Drummond, Helga, 1992. ***The T.Q.M. Movement*: *What T.Q.M. Really All About***, VBC pub, New Delhi.

- Finin, D. Baker. Marshall, G., and Anderson, R. 1996. Total Quality Management and Internat Customers: Measuring Internal Service Quality. ***Journal of Marketing*: *Theory and Practice***, Vol. 4, No. 3, p 36 – 51.

- Gatiss, Gordan, F. 1996. ***Total Quality Management*: *A Total Quality Approach***, UK: Gassell in Association with the ISM Great Britain.

- Goetsch, David & Davis, Stanley, 2002. ***Understanding And Implementing ISO 9000: 2000***, Prentice Hall, New Jersey Ohio.

- Goetsch, David & Davis, Stanley, 2006. ***Quality Management***, Pearson Education, Inc. New Jersey.

- Gray, peter, 2000. "The Effects of knowledge Management systems on Emergent Teams: Towards a Research Model", ***Journal of Strategic Information Systems***, Vol. 9, No 2-3, pp 175 – 191.

- Greasley, K., Bryman, A., Dainty A., Price, A., Soetanto, R., King N. 2005. "Employee Perceptions of Empowerment", ***Employee Relations***, Vol. 27, Issue. 4, PP 354 – 368.

- Hackman, J. 1987. The Design of Work Teams, In Lorsch, Jay, W. (ed) Handbook of Organizational Behavior. Prentice Hall Inc, New Jersey.

- Heady, Ferrel, 2001. ***Public Administration*: *A comparative Perspective***, New York: Marcel Dekke: Inc.

- Hitt, Michael, porter, Lyman, Black, Stewart, 2009. ***Management***, Prentice Hall.
- Hood, C, A. 1991. "Public Management for all Seasons", ***Public Administration***, Vol. 69, No. 1, pp. 3 – 19.
- ISO 9000: Quality Management System, 2000. Fundamental and Vocabulary. Geneva.
- Kaplan, Jeffery, 2002. Roadmap For E- Government in the Developing World, ***Pacifi Council on International Policy***, NewYork, U.S.A.
- Ke, Weiling and Kee, Wet, 2004. "Successful E-Government In Singapore" , ***Communication of The ACM***, Vol. 47, No. 6, pp. 95-99.
- Keck, Mary, E, 1996. "T.Q.M Team in The Office of Administrative Services", ***International Journal of Administration*** Vol. 19, No 10. p 1811 – 1844.
- Kinicki, A. Williams, B. 2006. ***Management: A Practical Instruction***, Mc Grew Hill, Irwin.
- Kreitner, R. & Kinichia, & Cole, n. 2003. ***Fundamentals of Organizational Behavior***, Higher Education, Mc Grew Hill, Canada.
- Laudon, K., & Laudon, L., 2005. ***Management "Information Systems: Managing Digital Firm***. Prentice Hall Inc, New Jersey. U.S.A.
- Lawler, E., 1994. "Total Quality Management and Employee Involvement: Are They Compatible" ***The Academy of Management Executive***, Vol. 8, Issue. 1 pp. 68 – 76.
- Little, Jim. And Ferris, Stephen, 2002. "Self – Funding Improvement Teams", ***Industrial Management*** Vol. 44, Issue 6. p. 23.
- Luck, Jeff, and Peabody John, 2000. "Improving the public sector: can reengineering identify how to Boost efficiency and effectiveness at a VA Medical center"?, ***Health care Management Review***, vol. 25, Issue 2, p.p 34 – 44.
- Lynn, Laurence E. 2009. ***Public Management: Old and New***, New York Routledge, U.S.A.

- Manuel, E., 2008. "The Knowledge Management in SADC Countries "The Icfai Journal of knowledge Management Vol. 6, No. 1, pp. 46 – 55.

- Martensson, Maria, 2000. "A Critical Review of Knowledge Management as a Management Tool", ***Journal of Knowledge Management*** Vol. 4, Issue: 3, pp. 204 – 216.

- Al-Mashari, M. and Irani, Z and Zairi, M 2002. "Business process reengineering: a survey of international experience", ***Business process Management Journal***, Vol. 7, No. 5, pp. 437 – 455.

- Mathew, V., 2008. Knowledge Management progression, Issues and Approaches for Organization Effectiveness in Manufacturing Industry: An Implementation Agenda", ***The Icfai Journal of Knowledge Management*** Vol. 6, No. 1, pp. 20 – 45.

- Mawhood, Philip, 1983, ***Local Government in the Third World***, New York: John Wiley and Sons.

- Moorhead, Gregry & Griffin, Ricky, 2001. ***Organizational Behavior: Managing People and organization***, Houghton Mifflin Company, Boston.

- Murrell, K., & Meredith, M., 2000 ***Empowering Employee***, McGraw – Hill, New York.

- Nigro, Felix, 2000. ***Public personnel Administration***, New York: Peacock publishers Inc.

- Noe, R., H., Hollenbeck, J., Gerhart, B., Wright, P. 2008. ***Human Resource Management***, McGraw Hill, Irwin.

- Osborne, David and Gaebler, Ted, 1993. ***Reinventing Government***, New York: penguin Group, U.S.A.

- Osborne, David and plastrik, peter, 1997. ***Banishing Bureaucracy***, Addison – wesley, U.S.A.

- Phiffner, John and persthus, Robert, 1967. ***Public Administration***. New York: The Ronald press company.

- Report, Broadben, 1999. ***Building on Strength: Improving Governance and accountability in canada's voluntary sector***, Institute on Governance, Ottawa, Canada.

- Robbins, S. Coulter, M. 2003. ***Management***, Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Robbins, S. and Judge, T., 2007. ***Organizational Behavior,*** Pearson prentice – Hall, New Jersey.
- Rondinelli, Dennis and cheema, shabbir, 2003. Reinventing Government for the Twenty – First century, Kumarian press. Inc. U.S.A.
- Savas, E.S., 1992 Privatization in post Socialist Countries, ***Public Administration Review***, Vol. 52, No 6 p.p 573 – 581.
- Schermerhorn, J., Hunt, J., Obson, R., 2000. ***Organization Behavior***, McGraw – Hill, New York.
- Schmidit, Vivien, 2007. ***Democratizing France*****:** ***The Political And Administrative History of Decentralization***, New York: Cambridge University Press.
- Schonberg, Richard, 1992. "Total Quality Management cut A Board Swath Through Manufacturing And Beyond", ***Organizational Dynamic***, Vol. 20, No 2, p 1- 17.
- Seitrt, G. Matthew, Thorson, 2003. The Transformation potential of E – Government: The Role of political leadership, European International Relations conference, V.K.
- Singh, S., 2008. "Role of leadership in knowledge management" ***Journal of Knowledge management***. Vol. 12, No. 4, pp. 3 – 15.
- Tang, K.H. and Zairi, M. 1998. "Benchmarking quality implementation in a service context: a comparative analysis of financial services and institutions of higher education", ***Total Quality Management***, Vol. 9, No. 6, pp. 407 – 420.
- The European Foundation for Quality Management (EFQM), 2010. ***Excellence Model***, p.p 1 – 32.
- Turban, E., Mclean, E., and Wether, J. 2004. ***Information Technology for Management***. New York: John Wiley & Sons. Inc, U.S.A.
- UNESCAP, 2009. "***What is Good Governance***" online at http. //www. unescap. org/huset/gg/governance.htm.

- Vuylsteke, charles, 1988. ***Techniques of privatization of state – Owned Enterprises***, Vol 1, Washington D.C. The World Bank.
- Whitely, Richard, 1991. ***The Customer Driven Company***, Addison Wesley, U.S.A.
- Wong, W. Eric, W. 2004. "Does E – Government promote Accountability? ***An International Journal of policy Administration And Institution***, Vol. 17, No. 2 p.p 275 – 297.
- World Bank, 1992. ***Governance and Development***, The world Bank publication, Washington, D.C.
- http://en. Wikipedia. Org/wiki / W – Edwards, Deming. 2007.
- https://www. Menafn. Com.
- http://en. Wikipedia – org /wiki.
- http://www. Unescap. Org / pdd / prs/







تطلب منشوراتنا من

عمان: مكتبة وائل - ش الجمعية العلمية الملكية - مقابل بوابة الجامعة الأردنية الشمالي - هاتف 5335837 6 962+ - فاكس: 5331661 6 962+ - ص ب (1746) - الجبيهة

عمان: دار وائل للنشر - وسط البلد - مجمع الفحيص التجاري - تلفاكس 4627627 6 962+

عمان: دار وائل للنشر - شارع الجمعية العلمية الملكية - مبنى الجامعة الأردنية الاستثماري الثاني - هاتف 5338410 6 962+ فاكس: 5338413 6 962+

عمان: مؤسسة تسنيم للنشر والتوزيع - مقابل كلية عمان الجامعية - تلفاكس 4841162 6 962+

الجزائر: الدار الجامعية للكتاب - ولاية بو مرداس - هاتف 21324672799 +

بيروت: دار الكتب العلمية تلفاكس: 804811 - 804810 5 961+ ص ب 11-9424

القاهرة: دار الكتاب الحديث - 94 شارع عباس العقاد - هاتف 992 52 27 202 +

القاهرة: مكتبة مدبولي 6 ميدان طلعت حرب - وسط البلد - تلفاكس: 20225756421 +

القاهرة: دار طيبة للنشر والتوزيع 23 شارع الفريق محمد ابراهيم - مدينة نصر - القاهرة - هاتف: 20222725312+ فاكس: 20222725376+

الإسكندرية: دار الفكر الجامعي - 30 شارع سوتر الازاريطة - هاتف 4843132-002050 - موبايل: 01377823

الرياض: مكتبة جرير، ليست مجرد مكتبة، المركز الرئيسي - هاتف 14628000 966+ الرياض - شارع العليا - شارع الأمير عبدالله - شارع عقبة بن نافع - وكافة فروعها جدة - مكة المكرمة - القصيم - الدمام - الإحساء - الدوحة - أبو ظبي - الكويت

جدة: مكتبة كنوز المعرفة للمطبوعات والأدوات الكتابية - جدة - الشرقية - شارع الستين - هاتف 6514222 - 6510421 - فاكس 6570628

جدة: دار حافظ للنشر والتوزيع - شارع الجامعة - هاتف 26900950 966+

جدة: مكتبة خوارزم العلمية - حي الجامعة مقابل كلية الهندسة هاتف 6817080 2 966+ - 6400709 2 966+ فاكس: 6816831 2 966+

بغداد: مكتبة الذاكرة - الاعظمية - مجاور الصفاية الهندية - هاتف 4257820 - تلفاكس: 4259987 - نقال 7907561031 964+

الدوحة: مكتبة جرير، ليست مجرد مكتبة - طريق سلوى - تقاطع رمادا - هاتف: 4440212 974+

المنامة: جامعة دلمون للعلوم والتكنولوجيا - شارع المعارض هاتف 17395000 - 7394400 973+

رام الله: شركة جلاكسي لأنظمة المعلومات - هاتف 2958444 2 970+

الكويت: الكويت - مكتبة دار ذات السلاسل - هاتف 2465256 965+

طرابلس: ليبيا - دار السواد - ذات العماد - برج (1) هاتف 3350332 21 218+

غريان: ليبيا - المكتبة الجامعية - تلفاكس: 630730 41 218+

الخرطوم: دار الفلاح للنشر والتوزيع - بري - حي الصفا - هاتف 0084384 661 24+

نواكشوط: موريتانيا - المكتبة التجارية الموريتانية الكبرى GRALICO-Ma هاتف 5253009 222+ ص ب (541) نواكشوط

دبي: مكتبة دبي للتوزيع بكافة فروعها في الإمارات - هاتف 97143335999 - فاكس 97143337800

دمشق: دار المجد للنشر - دمشق - الحمراء - البرامكة - هاتف 00963112135414 - فاكس: 00963112115277

www.darwael. Com, E-mail: wael@darwael.com

ومن كافة دور النشر العربية والمكتبات في الوطن العربي

